SERVICES PUBLICS: on brade ?

CM
CAHIERS MARXISTES

andré beauvois - ivan dechamps
claude desama - josette duchesne
joan lismont - gabriel maissin
christian remacle - englebert renier
claude vernay

avril-mai 1997 205

Les ***Cahiers Marxistes***
Référant aux courants marxistes, la revue tend à considérer la société comme totalité; à privilégier donc une approche multidisciplinaire critique et l'articulation entre théories et pratiques sociales. Les engagements y seront assumés comme clé de scientificité ou comme valeur philosophique et morale. La revue se conçoit comme lien entre chercheurs, citoyens actifs et responsables d'organisations sociales et politiques. Elle procède actuellement plutôt par thème.

abonnement
(6 numéros par an)

pour la Belgique	1 200 F
pour l'Union Eur.	1 400 F
hors Union Eur.	1 600 F

au compte 001-1047600-76
des *CM* (21, av. de Stalingrad, 1000 Bruxelles)
Tél + fax : 32-2-511.93.89

comité de rédaction
Mateo Alaluf, Jacques Aron, Albert Carton, Ouardia Derriche, Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Pierre Gillis, Michel Godard, Serge Govaert, Jean-Jacques Heirwegh, Claude Herne, Rosine Lewin, Bérangère Marquès-Pereira, Jacques Moins, Jacques Nagels, Nadine Plateau, Marc Rayet, Claude Renard, Jean-Maurice Rosier, Christian Vandermotten, Benoît Verhaegen.

secrétariat de rédaction
Hélène De Noose
rédacteurs en chef
Pierre Gillis & Michel Godard

CM
CAHIERS MARXISTES

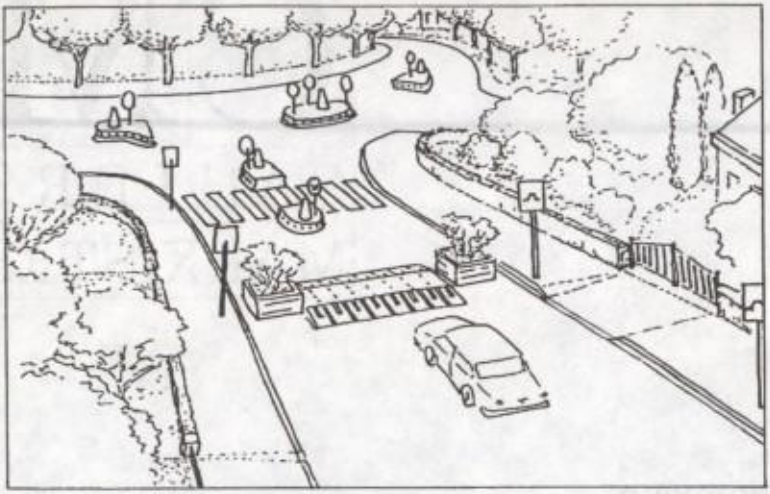
sommaire

- *éditorial* 3
- la Belgique sur la voie du néo-libéralisme : profil d'une politique économique **gabriel maissin** 11
- public/privé ou marchand/non marchand **englebert renier** 37
- contre le fétichisme de l'Etat **ivan dechamps** 45
- de l'aide sociale **ivan dechamps** 53
- l'enseignement libre, vecteur de la privatisation de l'enseignement ? **joan lismont** 75
- service public versus service universel ? **claude vernay** 89
- l'expérience liégeoise *interview de* **christian remacle** 97
- chocs et dérives de la construction européenne **andré beauvois** 105
- services publics : tous concernés ! **josette duchesne**
- l'avenir des services publics en Europe **claude desama** 123

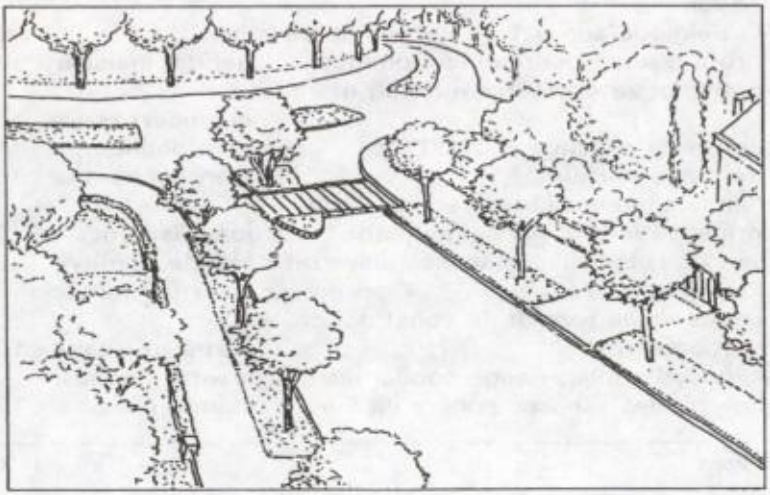
- *livres* 135

avril-mai 1997 205

Modérer le Trafic, Intégrer les Aménagements



PRÉSENCE TROP FORTE DU MOBILIER VISANT À MODÉRER LE TRAFIC



INTÉGRER LES AMÉNAGEMENTS AU TRAITEMENT PAYSAGER EXISTANT

Extrait du *Manuel des espaces publics bruxellois*.

services publics : on brade ?

Les services publics sont l'objet d'âpres controverses, ce qui n'empêche nullement tous les protagonistes du débat de mettre en avant la notion d'intérêt général. Serait-ce la clé de la dispute ? En guise de clé, on aurait plutôt affaire à un passe-partout, susceptible d'ouvrir tous les futurs possible, des pires aux meilleurs. Après tout, cela n'a rien d'étonnant pour qui admet que la société est écartelée entre des intérêts contradictoires : définir l'intérêt général, c'est prendre parti, au sens fort du terme. Ainsi, on attribue à Nixon la maxime selon laquelle ce qui est bon pour la General Motors est bon pour les *USA* - maxime qui a pris du galon en s'élevant au rang de théorème de Schmidt, chancelier ouest-allemand social-démocrate des années 70 *(«les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain»)*. Ces hommes d'Etat étaient arrivés à dénouer un embrouillaminis d'intérêts divergents et à repérer parmi eux le général - dont l'épanouissement de la société casino a montré qu'il était conforme au point de vue de la bourgeoisie financière; politiquement, adopter ce point de vue, c'est se situer à droite, et c'est même peut-être la meilleure définition de ce qu'est la droite. Vu de gauche, l'intérêt général n'a décidément pas la même allure; on le repère plutôt par référence aux besoins de celles et ceux dont l'emploi a disparu ou va disparaître, ou par référence aux problèmes de celles et ceux qui n'arrivent que difficilement à nouer les deux bouts, s'ils y arrivent... Ce qui est bon pour Renault n'est pas nécessairement bon pour les Européens, surtout s'ils habitent et travaillent à Vilvorde.

Invoquer l'intérêt général, sans autre spécification, ce n'est donc au mieux qu'une manière de refuser de s'afficher corporatiste, et ce n'est qu'une bien pauvre boussole pour s'orienter dans notre problématique. En poussant le raisonnement un pas plus loin, on en arrive, sans contorsion intellectuelle extravagante, à comprendre à quel point il est insatisfaisant de présenter l'Etat comme le garant de ce fameux intérêt général, et, corollaire immédiat, à quel point est pauvre le jugement sur notre société quand il ne se base que sur le seul paramètre du «plus ou moins d'Etat». C'est le sens de la démonstration, et c'est la conclusion du papier de Gabriel Maissin («Profil d'une politique économique») qui met notre numéro en perspective en le reliant à notre 203 consacré aux néolibéralismes. *«Le néolibéralisme n'est pas un simple 'désengagement' de l'Etat»*, écrit Gabriel Maissin; *«l'Etat continue d'assumer un rôle économique essentiel. Le véritable changement est qu'il assume ce rôle au détriment de la majorité et de plus en plus au profit d'une minorité, en ayant fait disparaître les formes antérieures du compromis social»*.

C'est le sens profond des privatisations, et c'est ce qui rend dérisoire les appréciations portées en termes de plus ou moins grande satisfaction des consommateurs. Tous les clients de la CGER s'accorderont, me semble-t-il, pour trouver imperceptibles les changements associés à la privatisation de «leur» banque. C'est vrai, et c'est encore plus vrai que là n'est pas le problème : privatiser les quelques instruments économiques dont disposait l'Etat (en matière de crédit, notamment), c'est renoncer à tout projet de transformation sociale appuyé sur cet Etat - c'est-à-dire au cœur dur du vieux projet réformiste social-démocrate.

Les privatisations visent aussi bien de purs instruments économiques, comme des institutions de crédit, que des secteurs qui relèvent des services publics (télécommunications, transports, ...), ce qui nous rapproche de notre sujet. Nous y entrerons de plain pied avec les deux contributions suivantes, qui posent de manière globale la problématique public/privé, dans des termes carrément antagonistes. Autant Englebert Renier voit dans l'opposition du public et du privé la contradiction politique fondamentale, au moins depuis la Révolution française, autant Ivan Dechamps estime la dichotomie privé/public insatisfaisante pour rendre compte de ce qui se joue dans l'ensemble des fonctions collectives : les positions sont tran-

chées. Au lecteur de juger du bien-fondé des arguments, qui débouchent des deux côtés sur une invitation à redéfinir les principes directeurs de la gauche. Mais il serait sans doute un peu trop facile pour nous, qui nous voulons partie prenante de ce débat, de jouer les Ponce-Pilate et de nous en laver les mains.

Nous n'avons certes pas pour habitude de brandir notre marxisme comme Henri IV appelait à se rallier à son panache blanc, il y a longtemps déjà que nous nous en sommes expliqués (voir *Marxisme : fluctuat nec mergitur*, consacré à «notre» marxisme, que nous refusons d'ériger en système, *CM* 178, avril 1991). Mais même hors de tout système, la position hégélienne (l'Etat comme réalisation de la raison) adoptée par Renier nous semble faire trop bon marché de la lutte des classes pour que nous nous sentions prêts à le suivre : les contradictions sociales prennent naissance dans la société civile et se développent jusqu'à traverser l'Etat - elles sont donc orthogonales à l'opposition public/privé, pour rester dans le registre de la métaphore; comme l'écrit Dechamps, *«le mode de propriété ne rend compte que d'une part seulement de la mission remplie* [par les fonctions collectives] *et des voies prises pour la satisfaire»*. Faut-il d'ailleurs rappeler que l'ensemble des Appareils idéologiques d'Etat, concept dont la fécondité est avérée, comprend l'Eglise, malgré son statut privé?

Ces prémisses n'épuisent toutefois pas le débat, même si elles indiquent clairement la direction choisie. Le rappel de l'origine non-étatiste du mouvement ouvrier par Ivan Dechamps, tout à fait bienvenu à nos yeux, surprendra peut-être ceux qui identifient le marxisme à une doctrine du tout à l'Etat - identification abusive, induite par la conception la plus évidente de ce que pourrait signifier l'appropriation collective des moyens de production et d'échange (propriété d'Etat) ... et par l'histoire du «socialisme réel». Reste que le dépérissement de l'Etat, complément dialectique de l'appropriation collective des moyens de production, pose des problèmes qu'Etienne Balibar a clairement exposés dans l'entretien qu'il nous a accordé en juillet 1992 (*CM* 185, *Démocratie, insurrection permanente*): *«Les plus démunis redoutent l'Etat, mais ils redoutent encore plus sa disparition et sa décomposition; c'est ce que la tradition anarchiste et marxiste n'a jamais compris, et qu'elle a payé extrêmement cher»*; et encore *«Les*

sociétés dans lesquelles nous vivons ne sont pas simplement le champ clos de l'affrontement des deux camps, mais sont aussi des collectivités instituées. La forme de ces institutions, leur caractère plus ou moins démocratique est un enjeu permanent de la lutte politique. Cette constatation débouche logiquement sur une redéfinition de l'objectif d'une politique démocratique, qui n'est pas d'abolir l'Etat, mais de donner le plus de contenu possible au contrôle de la base sur l'Etat, en organisant l'exercice d'une puissance populaire à même de contrôler les institutions dont dépend l'existence quotidienne des peuples». A méditer : les services publics sont concernés par cette exigence de contrôle de la base sur l'Etat, et leur défense prendra une autre dimension le jour où ce contrôle verra un début de mise en œuvre...

Deuxième remarque : l'origine associative du mouvement ouvrier est incontestable, comme le rappelle Ivan Dechamps. Mais la filiation entre ce mouvement ouvrier et le monde associatif d'aujourd'hui, si elle n'est pas totalement inexistante, est néanmoins rien moins que directe : supprimez les subsides publics au monde associatif, et vous le verrez s'effondrer, dans sa grande majorité tout au moins. Bien souvent, les associations sont entièrement contrôlées par des professionnels pour qui la fondation de l'entreprise représente d'abord une manière de créer leur emploi, sous une forme particulière, alors que «le public», souvent des «consommateurs» de l'association, ne fait pas partie des associés; si d'aventure il en va autrement, le contrôle effectif des «associés» sur les «associations» reste généralement de l'ordre de l'imaginaire, ce qui contribue à faire du monde associatif un vivier pour le clientélisme qu'on impute trop souvent à la seule sphère publique. Là aussi, le gris domine, et l'autonomie sociale des dominés passe par une transformation démocratique de «leurs» associations.

Troisième remarque : l'émergence du couple marchand/non marchand n'est pas qu'une question de vocabulaire, Englebert Renier a raison de le faire remarquer, même si la référence au fascisme comme matrice de la dichotomie marchand/non marchand nous laisse plus que perplexes. Nous parlerions plutôt de confusions : inclure le secteur des soins de santé dans le non marchand relève de la plaisanterie - les firmes pharmaceutiques font partie du club des multinationales les plus puissantes, et l'appareillage lourd des hôpitaux représente un des

marchés les plus juteux de cette fin du XX[e] siècle. Mais il est vrai que les travailleurs de la santé ne produisent pas de plus-value, au sens économique du terme - c'est donc plutôt d'activité non productive qu'il faudrait parler (sans aucune référence morale, étrangère à la question). Quant à leurs motivations, il nous semble honnête de créditer les tenants du «non marchand» d'un souci de défense des activités non productives, et d'acter que ce souci n'est pas pervers. Simplement, il entérine, lui aussi, l'abandon du projet réformiste que nous mentionnions plus haut, en adaptant la vieille idée libérale «privatisons les profits, socialisons les pertes» dans laquelle le clivage marchand/non marchand s'inscrit de fait, en adoptant, bon gré mal gré, une perspective ultra-défensive du combat social - mais à qui la faute ?

Les contributions qui suivent sont plus exemplatives, et moins contradictoires que les deux précédentes, qui ont appelé le long commentaire ci-dessus. Ivan Dechamps illustre son point de vue par une fresque de l'histoire de l'aide sociale, du Moyen Age au CPAS en passant par les bureaux de bienfaisance du XIX[e] siècle. Joan Lismont, militant FGTB (SEL-SETCa) dans l'enseignement libre, après s'en être pris aux prétentions du réseau d'enseignement catholique, conclut en rejoignant - partiellement - Ivan Dechamps dans une mise en garde contre les dangers qui menacent tout l'enseignement, et qui relèvent de la marchandisation (repérable, entre autres, dans des démarches quasiment commerciales de recrutement) plutôt que de la privatisation au sens strict.

Claude Vernay explore une autre voie, celle ouverte par l'invention (européenne) d'un nouveau concept rival de celui de service public, à savoir le service universel, qu'il analyse dans le secteur des télécommunications, et dont il nous explique qu'il découple la fonction et le mode de propriété. Concession au marché, c'est évident, mais on retiendra (notamment) *«qu'en ce qui concerne les seuls services téléphoniques de base, la définition actuelle du service universel européen devrait déjà entraîner une amélioration globale de la situation présente, en particulier dans les pays moins avancés»*. En quelque sorte, un condensé de l'ambiguïté de la construction européenne... sur laquelle se penche également, dans une vision moins sectorielle, André Beauvois, qui s'en prend avec virulence aux alibis européens derrière lesquels nos gouvernants ont une fâcheuse tendance à s'abriter.

Christian Remacle, dont on se rappellera le rôle majeur comme délégué CGSP dans les grèves des communaux liégeois contre les plans d'austérité successifs imposés à leur bonne ville (ce qui lui a valu les foudres d'instances syndicales courroies de transmission du pouvoir politique local), nous propose un bilan de l'austérité à la sauce liégeoise et analyse les retombées concrètes, pour les travailleurs et pour la population, du rétrécissement programmé des interventions de la Ville. Edifiant !

Autre responsable CGSP, Josette Duchesne renoue avec la tradition syndicale offensive qui voit dans la force de services publics «rénovés» un important levier pour le changement social - aux antipodes donc du renoncement plus ou moins résigné qui fait le fond de l'air du temps.

Claude Desama, député européen socialiste, a réalisé (pour le groupe socialiste du Parlement européen) une importante et copieuse étude sur le sujet que nous investiguons. Nous avons jugé utile d'en reproduire la synthèse (qu'il a lui-même effectuée); le caractère national des différentes approches de la question des services publics y est clairement mis en évidence - de la version française, républicaine, à la britannique, laboratoire mondial de la dérégulation. La position de la Commission européenne est alignée sur les minimalistes, et accorde une place centrale à la notion de concurrence. Desama constate aussi d'importantes divergences entre les partis socialistes et social-démocrates européens, d'où la difficulté de se mettre d'accord sur une stratégie commune, qu'il estime pourtant nécessaire. Sans trancher quant au statut des services au public (privé, le cas échéant), l'étude conclut néanmoins sur l'insuffisance du seul concept de service universel, et sur la nécessité d'adopter une Charte européenne des services d'intérêt général. A suivre...

Notre numéro n'est pas une encyclopédie - l'exhaustivité n'était pas notre objectif. Nous commencions en signalant que cette livraison consacrée aux services publics faisait suite à notre 203 (*Néolibéralismes - renouvellements régressifs et totalitarisme marchand*, août-septembre 1996); on peut aussi boucler le cycle par un retour, puisque ce 203 proposait, sous la plume de Rosine Lewin, un article qui aurait tout aussi bien figuré ici et qui décrit les avatars de l'audiovisuel de service public («La RTBF sous influence»).

Pierre Gillis

côté d'illustrations

Services publics / espaces publics. Jeu de mot ? Pas seulement. On respire dans les espaces publics, et sans doute respire-t-on aussi plus librement dans une société où tout n'est pas régi par la jungle du marché, dans une société qui garantit à tous ses membres la liberté de se déplacer, de communiquer, d'être éduqué... Notre choix d'illustrations pour ce numéro est donc un peu plus qu'un contrepoint - une respiration.

Ces illustrations ont été empruntées à deux ouvrages, le *Manuel des espaces publics bruxellois* de Marie Demanet et Jean-Pierre Majot (Ed. Iris, 1995), et le *Plan Lumière de la Ville de Mons* de Jean-Pierre Majot et Frédéric de Smedt (édité pour le compte de la Ville de Mons, 1996). Que les auteurs et les éditeurs de ces deux ouvrages (l'un wallon, l'autre bruxellois, cela s'imposait) trouvent ici nos vifs remerciements pour nous avoir permis de reproduire à l'intention des lecteurs des *CM* certains des documents qu'ils ont rassemblés.

Variations sur la Place Arborée

Arbres en Port Naturel

Extrait du *Manuel des espaces publics bruxellois.*

la belgique sur le sentier du néolibéralisme
profil d'une politique économique

gabriel maissin*

Fin des années 70, début des années 80, la Belgique offre un bel exemple de ce que l'on pourrait appeler le détricotage du modèle keynésien de politique économique. Mais il est plus difficile de saisir le tournant «néolibéral» qui a marqué les quinze dernières années. Deux éléments «spécifiques» à la situation belge doivent être pris en compte.

Le premier est la force sociale et institutionnelle constituée par le mouvement ouvrier. Cette force se manifestera par de nombreuses grèves et mobilisations qui marqueront les années 1975-1986 et par la difficulté de «passer outre» les mécanismes de concertation «à la belge». Il ne sera pas simple pour la bourgeoisie belge de changer son fusil d'épaule et de troquer son option fordiste pour l'option néolibérale.

Le second élément est lié à la constellation des forces politiques et leur arrière-fond «programmatique». Née comme «paradis libéral» [1], avec une constitution typique du libéralisme du XIX[e] siècle, la Belgique de l'après-guerre n'est pourtant

* Economiste, anime le groupe «Economie & Société» du réseau Charte 91. Chargé de cours au CFCC et à l'ISCO.

1. L'expression est de Karl Marx.

pas un pays où la rhétorique libérale flamboie. Le principal parti politique de la droite est une association étrange entre une puissante aile ouvrière et les secteurs de la bourgeoisie industrielle et conservatrice. Partis du «centre», PSC et CVP, fuient les déclarations programmatiques incendiaires.

Si dans les années 80, un jeune politicien libéral, Guy Verhofstadt, incarna un certain raidissement idéologique du courant libéral, les partis libéraux ne furent associés aux affaires que durant la période de 1981 à 1988 [2]. Par contre la mise en œuvre d'une politique néolibérale se prépara avant eux, se poursuivit et s'approfondit sans eux jusqu'à aujourd'hui.

L'aversion au libéralisme militant symbolisé par un Verhofstadt est de règle non seulement au sein du mouvement ouvrier, mais également dans les cercles dirigeants de la bourgeoisie. Mais une chose est de tempérer les discours néolibéraux, autre chose est de constater que la politique économique suivie de 1982 à aujourd'hui est bel et bien une politique d'inspiration néolibérale, dont le déploiement est surtout le fait de la fin de la période étudiée : les années 1988-96.

Dressant un bilan du gouvernement Martens V (1985-88), Jacques Zeegers, résumait bien cette situation : *«La Belgique n'est pas un pays révolutionnaire. Point n'est donc besoin de proclamations grandiloquentes sur la nécessité de changer de société. (...) Ce que Reagan et Thatcher ont accompli triomphalement, la Belgique est capable de le faire mieux et plus discrètement, sans affrontements sociaux»* [3]...

Avec un certain recul, on peut donner raison à l'éditorialiste économique de *La Libre Belgique*. La Belgique n'a pas connu une «révolution conservatrice» tapageuse, mais elle est bien devenue un pays à la politique économique néolibérale. Sans être exhaustive, cette contribution essaie de mettre en évidence les principales lignes de forces et les grands tournants de cette politique sur les vingt dernières années.

2. Et échouèrent à y revenir depuis lors, malgré certains succès électoraux en 1987, 91 et 95.

3. ZEEGERS J., «Thatcher-Reagan, faut-il suivre leur exemple en Belgique ?», *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XXIV, n°6, 1985, p. 402.

des mesures d'austérité hésitantes à la dévaluation du franc (1977-1982)

L'entrée de la Belgique dans la crise économique de 1974-75 fut brutale : une inflation atteignant 12% [4] sur base annuelle, 70 820 postes d'ouvriers et d'ouvrières vont être perdus entre le 30 juin 1974 et le 30 juin 1975. La rupture au niveau du déficit public est claire, le solde net à financer passe de 2,7 à 4,7% et continuera sa hausse jusqu'à atteindre 12,6% en 1981 [5].

S'adaptant de manière pragmatique et en fonction des rapports de forces sociaux [6] à la crise, la politique ne dégage pas une orientation bien marquée. Elle combine de manière de plus en plus chaotique, des éléments de types keynésiens et quelques accents néolibéraux nouveaux.

le traitement social du chômage

En matière de résorption du chômage, les mesures prises consistent à créer des emplois «temporaires» dans la fonction publique (Plan Spitaels de 1978), à mettre en place des «stagiaires ONEM» (jeunes embauchés à 75% du salaire les six premiers mois), à encourager les pré-pensions. Le Plan De Wulf (Ministre socialiste - 1979) accorde des réductions de charges patronales pour passer aux 38 heures. Le nombre de personnes concernées par ces mesures passera de 56 386 en 1977 à 152 287 en 1981.

Ces programmes sont typiques d'une gestion social-démocrate du chômage, dans la mesure où ils sont conçus comme mesures anti-cycliques en attente d'une reprise économique. Ils pèsent lourdement sur les finances publiques. Le coût de ces programmes est passé de 32,7 milliards de francs en 1979 à 42,7 milliards de francs en 1981. Une telle charge ne pouvait que peser sur un déficit public en pleine expansion.

4. MOMMEN A., *The Belgian Economy in the Twentieth Century*, London New York, Routledge, 1994, p.147.
5. QUADEN G., «Les finances publiques», in QUADEN G. (et alii), *L'économie belge dans la crise*, Bruxelles, Labor, 1987, p.137.
6. Les fameuses grèves du vendredi qui obligèrent le gouvernement Tindemans, incapable d'imposer son plan d'austérité, à la démission le 18 avril 1977.

restructurations industrielles et aides aux entreprises

Sous la houlette de Willy Claes, une politique d'aide et de restructuration de cinq secteurs nationaux (acier, charbon, construction navale, textile et verre) est planifiée via la constitution d'une société publique de financement (SNSN). Cette politique se distingue des politiques d'aides traditionnelles incarnées par les «lois d'expansion économique» de 1959 à 1970 par le fait que l'Etat va prendre en charge la restructuration complète de ces secteurs, permettant ainsi aux groupes privés de se désengager sans trop de pertes. Au travers de la SNSN, il deviendra actionnaire (majoritaire ou partiel) de ces secteurs en rachetant les actions des groupes privés, et rationalisera la production en fermant certains outils, en en modernisant d'autres et surtout en accompagnant les licenciements. Les sociétés de crédits et holdings publics (Société nationale d'investissement et les diverses Sociétés de Développement régional...) jouent un rôle clef dans ces opérations et les moyens de ces financements ont été trouvés par le recours systématique à la technique de débudgétisation. Une fois cette mission terminée, il ne restera plus qu'à réclamer que soient suspendues les interventions étatiques pour ne plus subventionner de «canards boiteux».

Mais avant 1982, les déclarations politiques et les projets gouvernementaux sont encore orientés vers une politique volontariste de *«promotion industrielle, pour la réindustrialisation du pays»*. Et de manière générale, l'Etat intervenait pour offrir à un capitalisme belge en crise une aide croissante. Un bref aperçu de ces transferts financiers est donné au tableau I.

Tableau I: Les transferts financiers de l'Etat vers l'industrie 1970-1980 (en milliards).

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Subventions aux entreprises	17,0	25,0	27,5	36,5	40,2	46,5	56,2	51,7
Investissements publics	44,4	64,4	76,3	87,4	91,5	94,6	104,8	122,8
Aides à l'investissement	6,0	20,5	15,3	18,5	21,1	24,1	26,1	28,4
Octroi de crédits et participations	9,1	23,3	30,2	36,2	34,0	39,9	39,1	65,6
Dépenses fiscales	4,5	7,8	11,7	14,9	16,7	26,2	35,3	37,0
Impôts directs des entreprises	-30,9	-64,3	-70,1	-72,7	-76,4	-81,7	-91,9	-89,7
TOTAUX	**50,1**	**76,6**	**90,9**	**120,8**	**127,1**	**149,6**	**169,6**	**215**

(Source: Bongo-Wanga Eyamba, Dersin Arthur et Escarmelle Jean-François, Les aides aux entreprises. Aspects sectoriels et régionaux, Bulletin de documentation du Ministère des finances, janvier-février 1986).

la politique des revenus

Les tentatives d'imposer une politique de revenus (limitation de l'indexation,...) faites par le gouvernement entre 1976 et 1982, avec l'appui des sociaux-démocrates, n'ont pas donné de résultats probants [7]. Au contraire la part salariale dans la valeur ajoutée est passée de 75% en 1974 à 80% en 1981[8]. Malgré la crise, l'arbitrage entre salaires et profits se réalise au dépens de ceux-ci. Il faut cependant distinguer la période avant 75, où jouaient conjointement les mécanismes de l'indexation et les conventions de secteurs, et la période 1976-80 où seul le mécanisme de l'indexation joue pleinement ce rôle. Progressivement se dessine un nouveau type de relations sociales, marquées par une intervention plus directe du gouvernement dans la formation des salaires et des conditions de travail. L'absence d'accord interprofessionnel se prolongera jusqu'en 1987 !

l'étau se resserre

Ces différentes orientations de politique économique sont évidemment coûteuses, elles expliquent une augmentation des dépenses de l'Etat qui passent de 43,6% du PNB en 1974 à 63,1% en 1981. Le volume de la dette passe lui de 59,8% en 1975 à 76,2% en 1980 et à 105,7% en 1983. Les conditions de l'enclenchement de l'effet boule de neige sont réunies et la situation belge acquiert, début des années 80, sa caractéristique principale : une énorme dette publique.

Ce déficit des pouvoirs publics n'a pas pour cause unique l'accroissement des dépenses de sécurité sociale (chômage). Une part importante est à attribuer à l'intervention de l'Etat pour soutenir le capital privé. Sur la période 1974-81, les dépenses de l'Etat pour le chômage et pour les programmes de mise à l'emploi ont été multipliées par 8,5, celles concernant les subsides directs aux entreprises par 2,5, celles représentant un octroi net de crédits et prises de participations par 6 et celles des charges d'intérêts par quatre [9].

---

7. Voir pour plus de détails : VANDEPUTTE R., *Sociale Geschiedenis Van Belgie 1944-1985*, Tielt, Lannoo, pp.155-179.
8. TOLLET R., in QUADEN G., *op.cit.* pp.125-6.
9. Chiffres de la dépense publique dans les «Rapports annuels» de la Banque nationale.

Ces mesures n'étant pas des mesures structurelles, elle ne permettaient pas de répondre à la crise de manière plus dynamique et surtout elles détérioraient la position du capitalisme belge par la crise des finances publiques (et son incidence sur la monnaie). Les conditions pour passer à une autre étape étaient mûres. Elle s'ouvrira par la dévaluation du franc belge.

l'âge de l'austérité (1982-1987)

La Belgique, et dans ce cas-ci sa classe dirigeante, prenait du retard dans la mise en place de politiques plus restrictives par rapport aux autres pays capitalistes industrialisés. Pourtant, de nombreuses voix s'étaient manifestées dans ce sens surtout sous l'impact d'une nouvelle récession en 1980-81. La brochure de Fabrimétal «Le drame belge» constitue un vibrant plaidoyer à changer de cap. Mais, si on tient compte du contexte social et politique de ces années marqué par une instabilité politique et de larges mouvements sociaux, non seulement au plan sectoriel et d'entreprise, mais aussi interprofessionnel [10], on comprendra que la mise en place d'une politique d'austérité ne pouvait se faire que graduellement et sans modifier les méthodes de gouvernement.

La mise en place du gouvernement Martens-Gol en 1982 va marquer ce tournant. Le 22 février 1982, le franc belge est dévalué de 8,5% par rapport aux autres monnaies du système monétaire européen. La mesure semblait devenir inévitable au fur et à mesure de l'accroissement du déficit public (12,6% du PNB en 81) et du solde des opérations courantes de la balance de paiements (-4,6% du PNB), qui traduisait une sortie importante de capitaux.

Pour accompagner la dévaluation, le gouvernement prit une série de mesures comme le blocage des revenus (gel de l'indexation et des hausses salariales), un contrôle des prix, et aussi une réduction de l'impôt des sociétés et des mesures encourageant le capital à risque. Ce premier train de mesures

10. La réforme de l'Etat et la régionalisation étaient à la base de cette instabilité. On se rappellera la rupture entre la FGTB de Georges Debunne et le PSB d'André Cools, la manifestation FGTB des 100 000 personnes en janvier 81 et celle de 100 000 personnes à l'appel de la seule CSC en mars 1982 en défense de l'indexation des salaires, fait unique dans l'histoire sociale belge.

semble avoir donné un coup de fouet aux entreprises qui réduisent leur endettement et voient leurs fonds propres s'accroître de 20% entre avril 1982 et décembre 1983 [11].

En tout cas, si les dirigeants de la CSC semblaient convaincus par la «nouvelle» politique, ceux de la FGTB, en déclarant qu'«il fallait réussir la dévaluation», ne percevaient sans doute pas la portée à long terme de ce changement de politique. La période 1982-1987 sera celle de l'entrée de la Belgique dans l'âge de l'austérité. On peut y distinguer quatre lignes de forces de la politique économique.

le rétablissement «d'un climat favorable à l'entreprise»

La dévaluation effectuée en revient immédiatement à une politique de taux de change fixes qui sera maintenue jusque dans les années nonante sous le vocable de «politique du franc fort». Par contre les mesures d'accompagnement qui concernent les revenus du travail, elles, seront maintenues et transformées en un des éléments clefs de la politique économique. Entre 1981 et 1985, on a estimé que les pertes en pouvoir d'achat étaient de 10%. De manière plus fine, le revenu disponible des ménages a augmenté en moyenne de 1,2% par an en 1974-81, tandis qu'il a reculé de 1,2% par an entre 1981 et 1985. Par contre, le niveau des taux de profit des entreprises qui stagnait avec une croissance de 0,1%, a connu une croissance de 4,3% [12].

Avec les lois du 11 avril 1983 et du 22 janvier 1985 se met en place «la norme légale de compétitivité» en référence à la moyenne des évolutions des coûts salariaux par emploi des sept principaux partenaires commerciaux de la Belgique. Cette logique sera poursuivie au-delà de Martens-Gol, puisqu'en 1989 (avec l'accord des syndicats cette fois-ci) sera votée la loi Claes de compétitivité, autorisant le gouvernement à intervenir en cas de dérapage lié aux coûts salariaux, financiers, énergétiques,...

11. VERMAC, L'économie belge dans les années 1980-90, in *Politique, Revue du Cepess,* n°5-6, 1990, p.19.
12. Tollet R., *op. cit.* p.130.

politique fiscale et redistribution du revenu national inéquitable

L'autre aspect de la politique gouvernementale fut une modification profonde de la redistribution du revenu national via une modification de la fiscalité. L'ensemble des avantages fiscaux dont bénéficiaient les entreprises et les revenus du capital furent remodelés. Les arrêtés royaux de 1982 (exonération partielle pour investissements), ceux de 1983 (les fameux Cooremans-Declercq, favorisant fiscalement les revenus de certaines actions et exonérant une part du bénéfice redistribué aux actionnaires), ceux de 1982 et 1983 concernant les centres de coordination ainsi que les mesures prises en 1986 par le second gouvernement Martens-Gol pour favoriser le capital à risque forment les maillons principaux de ce dispositif fiscal [13].

La capitalisation boursière a été multipliée par 4,3 entre 1981 et 1987, faisant de la bourse de Bruxelles à la veille du crach de 1987, «l'une des plus performantes» [14]. En 82 et 83, plus de 300 milliards d'actions sont émises. L'endettement à long terme des entreprises se réduit au profit de leurs fonds propres comme le montre le tableau II.

Tableau II: Rentabilité secteur industriel et endettement 1970-1986

	Rentabilité	dettes long terme (en % du passif)
1973	8,6	45,4
1981	3,3	77,6
1984	9,7	56,5
1986	10,2	46,1

(Source: MOMMEN A; *The Belgian Economy, op.cit.*, p. 188)

Dans la situation budgétaire de l'époque, une telle politique ne pouvait être compensée que par une répartition désavantageuse pour les revenus du travail en général et pour les plus modestes en particulier. Deux études importantes ont mis en évidence ces phénomènes pour la période.

13. En 1984, le Conseil supérieur des finances a établi une liste de pas moins de 97 mesures fiscales.

14. Bulletin de la KB, «Le marché des actions en 1987», n°3, 1988.

Celle de Reginald Savage [15] dégage *«les ingrédients explicatifs de la divergence croissante observée entre le taux des prélèvements globaux (fiscaux et sociaux) sur les revenus professionnels, d'une part, et ceux effectivement appliqués sur les revenus macro-économiques du capital mobilier et de l'épargne d'autre part»*. Parmi ces ingrédients on retiendra à titre d'exemple que dans l'ensemble du revenu national, la part des cotisations sociales qui était équivalente à celle de l'impôt des personnes physiques en 1981 (13%) a constamment augmenté, celle de l'IPP reculant, si bien qu'en 1991 les parts étaient respectivement de 15,3% et 11,7%.

Celle de Christian Valenduc [16] met en évidence le contraste très marqué entre les décennies 70 et 80. Durant les années 80, la part des rémunérations des salariés perd 11,5%, celle des revenus de la propriété en gagne 5,4% tandis que la part de l'activité indépendante reste stable à 13%. Durant les années 70, la part des rémunérations du travail avait gagné près de 8%, celle de l'activité indépendante avait régressé de 19,8% à 13%, tandis que la part des revenus de la propriété était restée stable. Mais la caractéristique la plus importante mise en avant par cette étude est l'accroissement assez sensible de l'inégalité dans la distribution des revenus. En fait, l'effet distributif de l'IPP ne progresse plus guère (de 1982 à 1986) et diminue en fin de période. Ce retournement est le résultat *«d'une baisse de la progressivité globale autour d'une fiscalité ascendante, ce qui signifie que la pression fiscale sur les bas revenus s'était relativement accrue* [par rapport] *à celle des hauts revenus»*.

les finances publiques : le mythe de Sysiphe

La situation des finances publiques s'est détériorée dans les années 1982-1985, faisant croître la dette publique de 67,3% du PNB en 1981 à 106,2% en 1986. Pour faire face au déficit public, l'Etat met en place un mécanisme plus contraignant portant sur plusieurs années : le plan pluriannuel de redressement, comportant notamment trois «sauts» d'indexation de

15. Savage R., «Recettes publiques courantes 1970-1991: historique, effets de structures et impulsions discrétionnaires», *Bulletin de documentation*, Ministère des Finances, n°5, 1992.

16. Valenduc C., «Distribution et redistribution des revenus dans les années 80», *CRISP*, CH n°1320, 1991.

2% revenant aux caisses de l'Etat via la sécurité sociale, et la «cotisation de solidarité» à charge des agents des services publics.

Mais vu la résistance syndicale [17], il faut attendre la mise en place du second gouvernement Martens-Gol en octobre 1985 et le plan de Val-Duchesse (été 1986) pour que soit relancé un nouveau train de mesures d'austérité. Venant après quatre années d'austérité, ce plan fut considéré, à juste titre, comme le symbole même de la politique anti-sociale du gouvernement. Ses arrêtés d'applications touchèrent tous les secteurs : chômage, pensions, assurance maladie, enseignement, fiscalité et firent monter la tension sociale encore d'un cran.

Même si la Belgique conservait un déficit public supérieur à la moyenne européenne, les conditions socio-politiques firent que l'objectif de réduction du déficit annuel à 7% du PNB dut être reporté à 1989. Néanmoins la politique d'austérité livra des résultats significatifs puisque sur les quatre années d'application, elle rapportera 400 milliards de francs. Soit un assainissement brut des finances publiques de 9% du PNB, et en chiffres nets d'environ 5% du PNB. Malgré tout, les années 1986-1987 ne sont pas rassurantes. Le fameux effet «boule de neige» se manifeste dans toute sa dynamique et l'assainissement des finances publiques semble une tâche de Sysiphe.

restructurations et investissements publics : la préhistoire des privatisations

Loin de laisser, en toute logique libérale, le capital privé supporter les conséquences de sa gestion, l'Etat intervient massivement pour permettre le désengagement de celui-ci des secteurs traditionnels. *«La restructuration des cinq secteurs nationaux aura nécessité quelques 400 milliards de francs d'aides publiques de 1979 à 1987. L'importance de ce chiffre signifie que les aides aux secteurs nationaux représentent, tant du point de vue qualitatif que quantitatif, une étape sans précédent de l'interventionnisme étatique en Belgique»* [18].

17. Grève de trois semaines des services publics de 1983 et actions interprofessionnelles de 1984.

18. ESCARMELLE J.-F., *L'Etat industriel dans les politiques de sortie de crise,* Louvain-la-Neuve, Cabay, 1988, p. 41.

Mais, il ne faut pas s'y tromper, outre ce constat «en volume», il convient de signaler des changements d'orientation de la politique d'aide à l'industrie privée.

De manière succincte, on peut dire que l'on passe d'une politique d'aide indifférenciée - dans le sens où elle est générale et non sélective et vise «un développement industriel d'ensemble» - à une politique d'aides plus ciblées sur les secteurs et entreprises en difficulté. Pour prendre une image, on passe d'un système d'entretien courant à un système de réparations urgentes. Le changement dans les missions des holdings publics en donne un bon exemple. Ceux-ci voient leurs missions (de développement industriel) propres reculer au profit des «missions déléguées», c'est-à-dire les missions de sauvetage qui leur sont confiées par l'Etat ou les Régions.

Témoin, également, du changement intervenu dans la conception que se font les pouvoirs publics de leur rôle, le recul de la part prise par les investissements publics (formation brute de capital fixe) au profit des aides directes au privé. A titre d'indication, le tableau III montre ce chassé croisé entre aides au privé et investissements publics.

Tableau III - Evolution des investissements publics et des aides aux entreprises

	1970	1975	1981	1982	1983	1984	1985
En % des dépenses publiques totales							
Aides directes	8,6	9,1	11,1	10,4	10,8	9,8	10,2
F.B.C.F. public	10,0	7,8	6,5	6,0	5,4	4,8	4,2

(Source DUREZ M. & ESCARMELLE J.-F., op. cit. p. 273).

Ces modifications dans la logique de l'investissement public ne sont pas seulement le résultat mécanique d'une politique budgétaire restrictive. Elles ouvrent la voie à une modification substantielle de la politique économique de l'Etat qui nous fait passer de la politique «interventionniste» à la politique de «privatisation». Parallèlement aux aspects budgétaires se développent des réformes de type légal et institutionnel au sein de l'ensemble du secteur public : autorisation de création de filiales avec le privé comme partenaire, autorisation de prise de participation minoritaire dans des entreprises privées, première rupture de monopole.

Mais, les années 1982-1987 ne sont encore qu'une phase préparatoire. Les changements majeurs et les premiers résultats tangibles sont encore à venir...

de la logique budgétaire à celle du franc fort (1988 - 1992)

L'issue des élections de 1987 décida d'un changement de coalition : le PS-SP et le PSC-CVP disposaient d'une majorité limitée. Mais la mise en place du nouveau gouvernement passa par une crise politique qui dura du 15 décembre 1987 au 11 mai 1988. L'éviction des libéraux du gouvernement permit de présenter le début de la législature Martens-Moureaux comme marquée par «le retour du cœur». Or il en fallait plus pour effacer la politique d'austérité. L'évolution montrera en outre qu'elle n'est pas contradictoire, malgré les discours, avec l'épanouissement de la logique néolibérale.

logique budgétaire et modernisation financière [19]

La situation budgétaire est toujours préoccupante : la dette publique représente 136,6% du PNB et le déficit annuel est toujours à 7,8%.Le nouveau gouvernement va agir par paliers.

D'une part il va avancer dans la réforme de l'Etat en mettant en place un nouveau système de financement des Régions et Communautés, qui leur attribue un tiers du budget de l'Etat et une part des charges de la dette publique. Mécanismes qui offrent aussi l'avantage non négligeable de transférer la contestation sociale vers un autre niveau de pouvoir, comme vont le montrer les différentes vagues de lutte des enseignants depuis 1990.

D'autre part, il entame une série de réformes fiscales. La première (loi du 7 décembre 1988) aura la faveur du grand public. L'introduction du quotient conjugal, l'augmentation des déductions pour personnes à charge, les déductions pour charges professionnelles rapporteront au contribuable 91 mil-

19. Pour les aspects techniques et institutionnels, voir MAISSIN G., *Le rôle économique de l'Etat en Belgique (1977-1994)*, UCL-Fopes, 1995.

liards en trois ans. Mais outre que cette réforme sera compensée par une augmentation des impôts indirects, elle sera surtout favorable aux ménages déclarant un revenu imposable supérieur à 1 500 000 F. Le «retour du cœur» cher aux socialistes aura surtout été «psychologique» pour la grande majorité de la population.

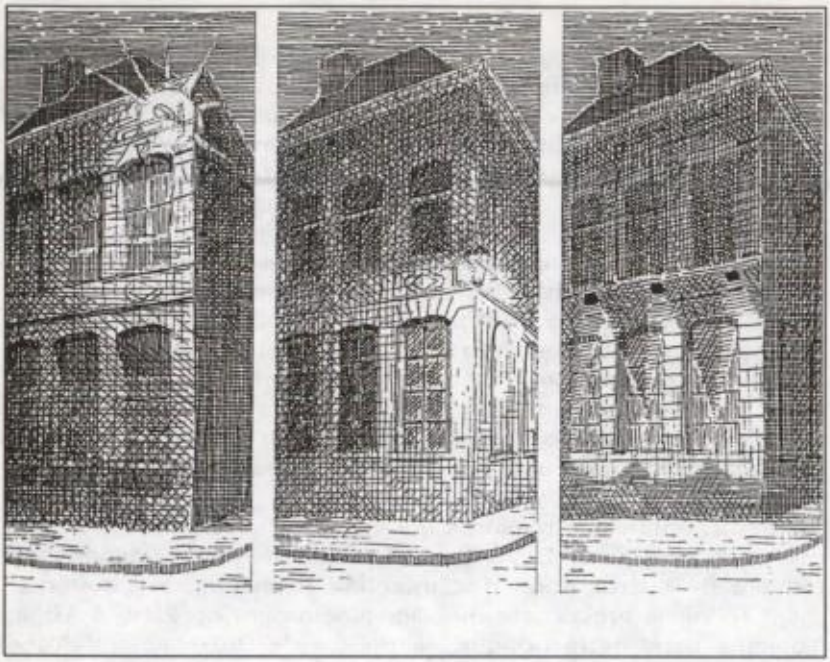
Ensuite, la nouvelle politique budgétaire adopte des accents nouveaux et des méthodes plus rigoureuses. Il s'agit d'abord de la double norme budgétaire, qui veut que hormis les charges d'intérêts, les dépenses ne peuvent évoluer plus vite que l'inflation, et que le déficit annuel en chiffres absolus ne peut jamais être supérieur à celui de l'exercice précédent. Cette double norme sera ensuite renforcée pour répondre aux critères de convergence du Traité de Maastricht.

Viennent, enfin, des mesures qui visent à la modernisation des marchés financiers. Devançant les directives européennes en matière de libéralisation des marchés financiers, le gouvernement réduit le précompte mobilier (libératoire) de 25% à 10%. Toujours dans cette optique, la Bourse de Bruxelles fut dotée d'un marché à terme fonctionnant en continu grâce à un système électronique, le CATS *(Computer Aided Trading System)*. Le monopole des agents de change sera progressivement supprimé, le rôle de la Commission bancaire [20] et de la Commission des opérations de bourse redéfini. Les opérateurs auront également à leur disposition le Belfox *(Belgian Futures and Options Exchange)*. Une seconde «modernisation» est entrée en vigueur début 1996, suivant les directives européennes. Elle devrait permettre à la place de Bruxelles de survivre dans un contexte où l'ensemble des Bourses de l'UE seront concurrentes.

Cette modernisation n'était pas sans lien avec les mécanismes de la politique budgétaire. Le solde primaire étant devenu positif [21], il ne suffisait plus de jouer sur les seules recettes et

20. L'opérateur involontaire de cette modernisation fut Carlo De Benedetti qui, grâce à son OPA sur la Générale, déclencha un véritable *aggiornamento* de tous ces instruments. Mais au-delà de l'anecdote, malgré son degré élevé d'ouverture et son internationalisation croissante, les structures économiques et financières belges étaient jugées désuètes.

21. Solde primaire = l'ensemble des recettes moins les dépenses mais sans les intérêts de la dette. Il a été de 4% en moyenne entre 1988 et 1995.



Extrait du *Plan Lumière de la Ville de Mons.*

dépenses. Le gouvernement se devait d'agir sur les taux d'intérêts de la dette et sur leurs montants, tout en assurant un approvisionnement suffisant en capitaux en devise nationale.

On est donc passé de la gestion «à la papa» reposant sur des accords entre l'Administration et un cercle relativement fermé d'«intermédiaires financiers» (des banques) à une gestion modernisée, plus ouverte sur les marchés financiers, avec des nouvelles techniques d'emprunts déjà testées à l'étranger. Cela correspondait non seulement aux besoins de la trésorerie, mais aussi à une mutation de la place financière belge et à la possibilité d'offrir aux investisseurs, aux banques et aux épargnants de nouveaux produits répondant à leurs attentes.

«En moins de trois ans (1989-91), les conditions de fonctionnement de l'appareil monétaire et financier ont été fondamentalement modifiées. Le fil conducteur [que représente la liaison entre finances publiques, politique monétaire et marchés financiers] *de ce qui apparaît aux initiés comme un bouleversement n'est pas toujours perçu par le grand public»* [22].

la liaison au mark

L'entrée en vigueur en juin 1990 de la nouvelle mouture de la politique du franc fort (le taux de change Deutsch Mark/Franc devant rester quasi stable) n'est pas seulement un instrument pour collecter des capitaux grâce à la confiance acquise sur les marchés. Elle est également le signe du rôle primordial accordé à la politique monétaire et de l'autonomie accrue accordée à la Banque nationale. Plus question de tenter de tenter de résoudre quelque problème que ce soit par une variation des taux de change. La dévaluation, qui avait initié la période d'austérité en 1982, devient un concept tabou.

De plus, le «franc fort» offre un argument d'autorité imparable : *«Dans ce domaine, la liaison du BEF au DEM présente l'avantage d'imposer aux autorités belges une obligation extérieure de poursuivre l'assainissement budgétaire et d'assurer une évolution de nos salaires parallèles à ceux de nos voisins (...) un tel facteur extérieur est un stimulant important dans le maintien des équilibres économiques»*[23].

22. T. Peeters, ex-président du comité directeur de la Générale de Banque.

23. VAES H., «La liaison du Franc belge au Mark allemand», in Politique, Revue du CEPESS n°1, 1991, p. 43.

Il est difficile de mesurer les conséquences d'une telle politique monétaire sur le budget de l'Etat. Il est certain qu'elle a un coût, ne fût-ce que parce qu'elle implique de suivre les taux d'intérêts allemands, et des effets discutables sur le reste de l'économie. Pour s'en convaincre, on pourrait citer de nombreuses prises de positions d'entrepreneurs qui estiment que cette politique est un handicap aux exportations. Ou plus sobrement l'avis du chef économiste de la BBL qui déclarait en pleine crise du S.M.E. (1993): *«L'économie belge aurait bien besoin d'une politique monétaire plus stimulante et de taux d'intérêt plus bas (...) Cependant tant que des garanties sérieuses n'existent pas sur ces mesures d'accompagnement, le franc belge ne doit pas lâcher le mark»* [24]. Ce qui montre que le problème n'est pas seulement économique, mais implique aussi un certain nombre de considérations sociales et politiques.

«back to austerity»

Sur le front de la bataille budgétaire au sens strict, les résultats des années 1988-1992 sont moins probants. Certes le déficit recule, mais la bonne conjoncture 1988-90 y est pour une grande part. En chiffres absolus, les changements sont modérés, par contre la croissance du PNB et un certain fléchissement du taux d'intérêt aident à un meilleur résultat (voir tableau IV).

Ces années sont également celles où l'on assiste à un fléchissement du chômage [25]. Les investissements industriels progressent de 55% entre 1986 et 1990. Mises à part les craintes, vite dissipées, de la guerre du Golfe, les louanges pleuvent sur le gouvernement et sa politique. L'OCDE, par contre, toujours vigilante, n'hésite pas à tirer la sonnette d'alarme : les pouvoirs publics se sont assoupis à la faveur de la reprise de la seconde moitié des années 80 et *«en définitive, la diminution de la part des dépenses a été insuffisante pour compenser les augmentations antérieures et l'œuvre d'assainissement reste inachevée»*.

24. *L'Echo*, 26 août 1993.

25. De 609.680 chômeurs indemnisés en 1988 à 556 556 en 1990, avant de repartir à la hausse 591 801 en 1991.

Tableau IV - Evolution des déficits publics et croissance 1988-1993.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
solde net à financer	-402	-432	-404	-437	-490	-450
solde pouvoirs loc.	-20	-8	-3	7	7	-14
solde sécurité soc.	46	50	33	-18	-20	-21
intérêts en % PNB	10,3	10,6	11,0	10,6	11,2	10,8
dette tot. en % PNB	131	12	127	129	134	136
taux d'intérêts	8,4	8,6	8,8	8,2	8,6	9,1
croissance PNB	4,9	3,7	2,8	2,8	1,6	-0,6

Source: Banque nationale.

l'ère des privatisations et de la réforme de la sécurité sociale (1992-1996)

Les élections du 24 novembre 1991 sont marquées par une forte poussée de l'extrême droite et un recul de l'ensemble des partis traditionnels. Le nouveau gouvernement Dehaene I sera un gouvernement de coalition (socialistes, démocrates-chrétiens) qui va se consacrer à l'économique et au social. La réforme de l'Etat étant entrée dans sa phase finale, les dernières réformes politiques (élection des assemblées régionales et communautaires au suffrage direct, etc.) seront votées en 1993. Sur le plan social, la conclusion fin 1990 d'un accord interprofessionnel de deux ans (1991 et 1992), qui consacre une modération des revenus *«pour faire face à la récession et promouvoir l'emploi»*, lui offre un répit majeur.

L'étape suivante sera le «plan global», qui, outre l'approfondissement autoritaire de la politique des revenus (blocage de l'indexation pour 1994 et 1995), contient une série de mesures en matière de sécurité sociale : la réduction des allocations de chômage complémentaires pour les travailleurs (qui sont à 85% des travailleuses) à temps partiel et un rallongement des stages d'attente pour les jeunes. Suite à la conclusion en février 1992 du Traité de Maastricht, l'action du gouvernement semble toute tracée : préparer l'économie belge à son entrée dans l'Union monétaire. Avec ces arguments et la profondeur de la récession de 1992-93, la dynamique de l'assainissement budgétaire est relancée. La première année du gouvernement Dehaene est d'ailleurs marquée par une série de mesures d'austérité estimées à 141 milliards [26].

26. *Financieel Ekonomische Tijd*, 7 avril 1992.

Mais ce type de mesures est insuffisant pour faire face au problème structurel des finances publiques, si bien que le gouvernement s'engage dans de nouvelles voies : la réforme de la sécurité sociale dont le sort est désormais étroitement lié à celui des finances de l'Etat, et l'accélération des privatisations et la réforme des entreprises publiques.

la sécurité sociale mise à contribution [27]

Jean-Luc Dehaene, alors qu'il n'était encore que Ministre des Affaires sociales du gouvernement Martens-Gol, avait déclaré: *«la sécurité sociale doit devenir un chantier permanent»*. Et effectivement, depuis les années 80, son budget est mis régulièrement à contribution. De plus, dans la mesure où la sécurité sociale est financée à près de 80% par les cotisations des travailleurs et par les cotisations patronales, c'est-à-dire par les salaires, la sécurité sociale pèse évidemment sur la formation du coût du travail et constitue donc un second enjeu de répartition du revenu national. En 1990, la Cour des comptes a estimé que l'opération Maribel avait permis aux entreprises d'épargner 145 milliards de cotisations patronales.

Mais surtout, dans un contexte de crise des finances publiques, le couplage du budget de l'Etat et celui de la sécurité sociale augmente la marge de manœuvre gouvernementale, et introduit une possibilité de fiscalisation (et accessoirement de privatisation) de la sécurité sociale.

La fiscalisation [28] croissante de la sécurité sociale pourrait introduire progressivement non seulement une série de «nouveaux moyens de financement», mais aussi une rediscussion des prestations, qui comme les autres dépenses publiques, devraient être soumises à des normes budgétaires. Dans cette optique, les flux de la sécurité sociale perdraient partiellement leur caractère de salaire indirect. Depuis la conclusion du pacte social-budgétaire en juin 1990, la «Sécu» est sur cette

27. Pour cet aspect, nous renvoyons à Peemans-Poullet H., «La sécurité sociale et le libéralisme», in *Cahiers Marxistes* 203, septembre 1996, pp. 85-102.

28. Les caisses ne seraient plus alimentées par des parts de salaires (les cotisations) et gérées sur cette base, mais bien par l'impôt, les recettes et dépenses intégrant alors le budget de l'Etat. La distinction entre fiscalité et cotisations sociales disparaîtrait progressivement.

pente. Elle a perdu de son existence propre pour être liée aux exigences de la compétitivité des entreprises et de la rigueur budgétaire du gouvernement. L'Etat n'est plus le garant d'un compromis social, mais le maître du jeu.

la réforme privative des services publics

Les deux gouvernements Dehaene auront mis en œuvre, à travers les privatisations [29], l'un des tournants les plus importants de la politique économique de l'après-guerre.

Certes, la tendance s'était amorcée bien avant 1991 et des mesures avaient déjà été appliquées dans le cadre du plan de Val-Duchesse, mais l'accélération est nette ces dernières années. En 1988 est constituée la Commission d'études pour la réforme du secteur public du crédit, débouchant sur un plan de restructuration complet approuvé par la loi du 17 juin 1991. La loi du 21 mars 1991 sur l'autonomie de gestion des entreprises publiques et la création de la «Commission Maldague» [30] en octobre 1992, chargée d'établir une liste de biens que l'Etat pourrait céder et d'entamer les négociations préparatoires à ces cessions, lancent le processus de privatisation.

Tous les secteurs peuvent entrer en ligne de compte : les entreprises publiques de crédit, l'ensemble des sociétés d'investissement telles la SNI (Société nationale d'investissements), les diverses sociétés régionales d'investissement avec leurs filiales spécialisées. Parmi les biens «mis en vente» figurent également de très gros morceaux comme Belgacom. L'opération envisagée par le gouvernement Dehaene I pourrait rapporter de 140 à 170 milliards.

Pour le secteur public du crédit, l'évolution a été rapide et importante avec des cas emblématiques comme la CGER ou la Société nationale d'investissements.

---

29. Pour un aperçu très détaillé: Vincent A., «Entreprises et holdings publics fédéraux, Restructurations et privatisations 1992-95», *CRISP,* CH n°1488-1489, 1995.

30. Composée entre autres d'experts de la Banque Degroof, Almanij, Rothschild, ... la commission a été présidée la première année par René Maldague, ancien Commissaire au plan.

Tant la CGER-Banque que la CGER-Assurance sont aujourd'hui contrôlées à part égale (49,9% du capital) par le groupe belgo-néerlandais Fortis et par la CGER-Holding (contrôlée par l'Etat). En fait, depuis janvier 1995, la part de Fortis est passée à 50% et il pourra encore obtenir 9,8% d'ici 1999. Cette vente de parts a rapporté à l'Etat 3 5 milliards. Pour l'instant, la gestion est paritaire, Fortis ayant toutefois le dernier mot en cas de blocage. Cette gestion deviendra proportionnelle dès que la part de l'Etat passera sous les 40%. En outre, détail des plus significatifs, un dédommagement de Fortis par la CGER-Holding est prévu dans le cas où les «missions sociales» de la vieille CGER (en matière de logement social notamment) occasionneraient des pertes supérieures à 100 millions. Il en va de même pour les risques afférents au financement de la Sabena et d'Eurotunnel. On n'est jamais trop prudent... Quant au personnel, son statut a été aligné sur celui du secteur privé.

La Société national d'investissement (SNI), qui dans les années 80 avait joué un rôle non négligeable dans le financement des différents plans de reconversion des secteurs nationaux, s'est reconcentrée depuis sur le secteur de l'énergie (Distrigaz notamment), de l'infrastructure et des transports. En septembre 1994, l'Etat cède sa part au groupe Ackermans & Van Haaren, pour un montant de 15 milliards. Celui-ci a rétrocédé à Tractebel la participation de la SNI dans Distrigaz. Ainsi, Tractebel (groupe majoritairement dans l'orbite de la Générale-Suez mais au sein duquel les participations du Groupe Bruxelles-Lambert se sont renforcées) consolide sa position dans le domaine énergétique avec près de trois quarts des parts de Distrigaz. Quant au devenir de la SNI comme instrument d'une politique industrielle, on peut l'oublier.

La transformation, en 1995, de la CGER-Holding en Société Fédérale de Participation (SFP) destinée à gérer les participations publiques, et leurs cessions éventuelles, dans des organismes comme la Société nationale de crédit à l'industrie, l'Office central de crédit hypothécaire, ... montre bien que les privatisations au sein du secteur public de crédit ne sont pas terminées. L'Etat préfère jouer le rôle de marieuse au service des groupes financiers privés, plutôt que de disposer d'instruments capables d'appuyer des objectifs économiques propres.

En 1992, la constitution en «entreprises publiques autonomes» de Belgacom, de la Poste et de la SNCB constitue non pas un processus de privatisation franche, mais une forme d'hybridation assez complexe entre entreprises publiques et privées.

Dans le cas de la SNCB, on retiendra la création d'un nombre impressionnant [31] de filiales (15) et de sociétés affiliées (13) dans les domaines d'activités diverses : financières, immobilières, études et travaux liés au TGV, services divers dans le transport, la publicité et l'informatique... Sous prétexte que ces activités ne sont pas du ressort des missions strictes de la SNCB (transport intérieur de voyageurs et infrastructures) le privé y est largement associé. Ce qui signifie que les gains qui pourraient y être réalisés ne seront pas mis au service du développement du transport par rail.

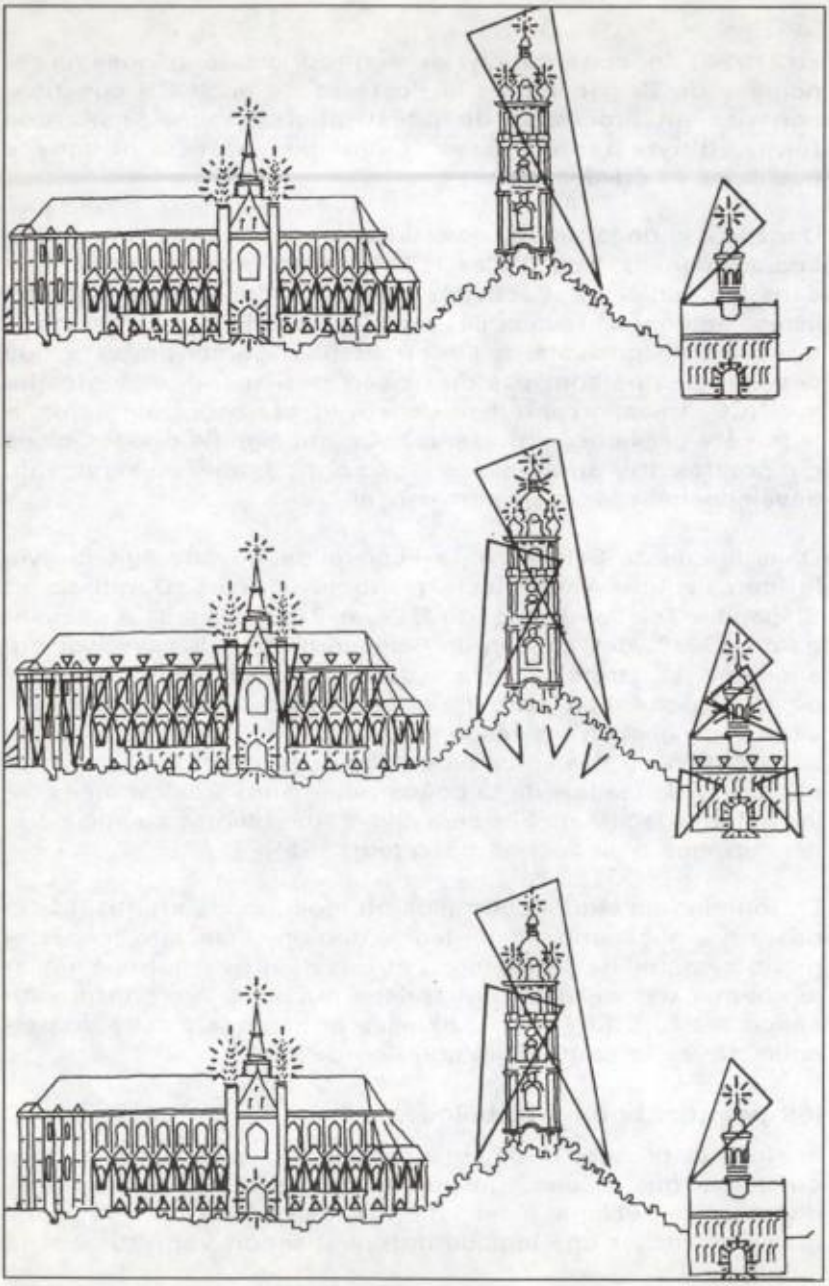
Dans le cas de Belgacom, la «consolidation stratégique» via le consortium Americtech (associé à Télé Danmark et Singapore Telecom) rapporte à l'état 73,3 milliards en échange de 49,9% des actions de Belgacom, devenue une société anonyme. La stratégie qui s'installe progressivement est celle de la structuration autour de «Business units» autonomes dans leur gestion et responsables de leurs résultats et la constitution de filiales comme celle du secteur de la mobilophonie. Mais les lois de la concurrence sont très raffinées, et la filiale Belgacom-mobile sera elle-même bientôt soumise à la concurrence d'un second opérateur GSM.

En fonction de leur secteur plus ou moins concurrentiel (de la poste au mobilophone), de leur situation financière (endettement, système de pension, ...) et des directives européennes, le chemin des diverses entreprises publiques vers la privatisation est fort différent. Mais elles ont toutes a faire ce parcours. Avec le coût social que l'on devine.

les privatisations à la belge

En fait, le processus de privatisation est plus large et plus complexe que le passage pur et simple du statut juridique d'entreprise publique à celui d'entreprise privée. Et les raisons pour enclencher une logique de privatisation vont au-delà de

31. Voir la liste dressée par Anne Vincent, ainsi que l'implication des firmes privées dans ces filiales (*op. cit.*, pp. 35-36).



Extrait du *Plan Lumière de la Ville de Mons.*

la seule logique budgétaire : «renflouer les caisses de l'Etat en vendant les bijoux de famille», ou de la recherche d'une plus grande efficacité: *«éviter la gabegie d'une gestion qui ne peut être sanctionnée par la faillite»* [32].

Ces éléments peuvent même être considérés aujourd'hui comme secondaires par rapport à une autre fonction des privatisations : les privatisations ne sont pas simplement une forme de dérégulation, elles sont également le moyen par lequel l'Etat facilite et même oriente une réorganisation de l'ensemble des structures économiques et du capital privé.

A l'appui de cette hypothèse, nous pouvons signaler les éléments suivants :

- la privatisation du secteur financier public et la modernisation de l'ensemble des instruments financiers, monétaires et fiscaux, dans un contexte d'internationalisation croissante de quelques grands groupes «belges», des holdings comme la Générale à des groupes d'assurances et bancaires [33];
- la privatisation progressive de secteurs comme les télécommunications, la distribution de l'énergie, les transports, ... permet à des entreprises belges de se positionner face à l'ouverture du marché européen et de développer à leur tour une stratégie d'internationalisation. Les privatisations servent de tremplin pour ces groupes;
- la privatisation, menée parallèlement à la modernisation de la gestion de la dette publique et au soutien de la capitalisation boursière, devrait permettre de faire face à ce que la théorie économique appelle un effet d'éviction [34], renforcé par la hauteur du financement requis par la dette

32. Argumentation typique des partis libéraux et de quelques autres...

33 Pour une approche de ce degré de dépendance accrue : LENTZEN E., Mouvements de concentration et dépendance externe, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1279, 1990.

34. La dette «absorbant» de manière improductive, vu le taux d'intérêt et l'absence de risque, une part des capitaux. Bien que présent dans la théorie, cet effet d'éviction n'est pas toujours mis en évidence dans la réalité. Rien ne prouve qu'avec un taux d'intérêt plus bas ou des conditions plus désavantageuses pour les titres de la dette, ces capitaux s'investiraient dans des activités productives. Le cas belge montre d'ailleurs une fuite des capitaux durant la première moitié de la décennie. Il y a cependant un effet d'éviction «social» qui empêche les dépenses «utiles».

et la politique monétaire de franc fort. La privatisation d'entreprises publiques de grande taille sur des créneaux en développement devrait permettre «d'absorber» une part de ces capitaux.

- la restructuration des secteurs industriels nationaux par un processus de nationalisation- privatisation a permis lui aussi un mouvement de désengagement-réengagement du capital privé dans des secteurs comme l'acier et le verre. La clôture de cette phase de restructuration a permis aussi - avec l'aide de la fédéralisation de l'Etat - de ramener à des proportions plus réduites les instruments de la politique industrielle traditionnelle.

Comparé à d'autres situations nationales et aux vœux de la Commission européenne, le schéma belge peut apparaître encore trop peu «concurrentiel». Il nous faut cependant constater la bonne volonté et la rapidité avec laquelle la Belgique tente de rattraper son retard, un peu comme elle a rattrapé son retard en matière de politique de revenus et de restrictions budgétaires dans les années 82-86.

la belgique sur le sentier du néolibéralisme

Le profil de la politique économique tracé dans cet article est encore incomplet. Entre autres, n'ont pas été abordées les nombreuses évolutions dans les domaines de la politique de l'emploi en matière de flexibilisation, de fonctionnement du marché du travail, de la gestion du chômage, ... qui toutes contribuent à une détérioration du rapport de force et des capacités de négociations des travailleurs. Cependant, l'évolution du rôle économique des pouvoirs publics peut être caractérisée à partir de quelques axes principaux.

Par la remise en cause des mécanismes de la concertation sociale, l'Etat a remodelé complètement la formation générale des salaires et le fonctionnement du marché du travail, ce processus culminant par une norme légale de compétitivité macro-économique qui lui laisse toujours le dernier mot.

La distribution du revenu national devient plus inégalitaire et met à contribution les revenus du travail par le biais des cotisations sociales, de l'impôt et de la modération des revenus de remplacement, tandis que le régime fiscal relance les pla-

cements financiers et soutient les marges des entreprises. La globalisation des budgets de l'Etat et de la sécurité sociale contribuera à renforcer ces mécanismes de transfert.

L'ensemble des plans d'ajustement des finances publiques, la priorité accordée à la politique du franc fort via la liaison au Mark, la gestion «dynamique» de la dette publique et la modernisation des marchés financiers, créent les conditions pour drainer les capitaux nécessaires au service de la dette, tout en accompagnant le mouvement général de restructuration et d'internationalisation des groupes financiers belges. La dette publique ne peut plus être considérée comme une simple charge, obligeant à maintenir une politique d'austérité. Etant donné son volume et le poids de son service, sa gestion est devenue un élément clef pour la place financière de Bruxelles.

Une intervention massive de l'Etat pour la restructuration des secteurs de l'industrie qui furent dans l'après-guerre les porteurs de l'accumulation a pesé considérablement sur l'évolution budgétaire, sans résultats proportionnels en matière d'emploi. Elle a, surtout, rendu possible le désengagement des capitaux privés. Sans ce type de soutien, il est probable que des groupes comme celui de la Générale n'auraient pas pu se repositionner et nouer de nouvelles alliances.

Le développement des privatisations, commencées durant les années 80, a connu une brusque accélération au début des années 90. Cette évolution est fort avancée dans le domaine des entreprises publiques de crédit, des télécommunications, de l'énergie et des transports. Ces privatisations ne sont pas le résultat d'une simple logique d'austérité budgétaire, elles sont un élément actif de la restructuration de l'économie au profit de groupes privés.

Contrairement au discours ambiant, le néolibéralisme n'est pas un simple «désengagement» de l'Etat. Tant par les moyens financiers qu'il collecte que par son activité d'orientation et de restructuration de l'économie, l'Etat continue d'assumer un rôle économique essentiel. Le véritable changement est qu'il assume ce rôle au détriment de la majorité et de plus en plus au profit d'une minorité, en ayant fait disparaître les formes antérieures du compromis social.

Cette nouvelle politique, par ses priorités et ses renoncements, est conforme à cette définition de l'austérité: *«un régime permanent imposé par l'Etat à la société pour limiter sa dépense afin de la forcer de s'adapter aux lois du Marché. Un pari fait par l'Etat sur les capacités de ces marchés»* [35]. Et en cela, elle est bien une politique néolibérale.

35. Parguez A., «Cet âge de l'austérité», in *Economie appliquée*, n°1, 1989, pp. 71-89.

privé/public ou marchand/non-marchand ? danger !

englebert renier*

De nos jours, la distinction privé/public fait graduellement place au clivage marchand/non-marchand. Ce changement structurel, dont les services publics font les frais, soulève une grave question, non seulement de justice sociale, mais encore de démocratie [1].

la dichotomie privé/public

Les concepts du privé et du public sont aussi vieux que les sociétés humaines. Mais leur distinction nette, en tant que contraires à la fois irréductibles et corrélatifs, est relativement moderne.

---

* Ancien secrétaire général de l'Interrégionale Wallonne de la CGSP-enseignement.

1. Le présent article, qui traite essentiellement de cette question, doit beaucoup
- à différents théoriciens de la chose publique, dont Julien Freund pour ses vues pénétrantes sur l'«essence du politique», l'idéologie démocratique, le totalitarisme, etc.;
- aux membres du Bureau Exécutif Wallon de la CGSP/Enseignement pour la pertinence de leurs remarques, objections et critiques.

une distinction fondamentale

La séparation bien marquée entre les affaires publiques, qui ressortissent au politique, et les affaires privées, qui doivent rester en dehors, a été un des buts essentiels de la Révolution française.
Elle est le fondement même de la laïcité et de la démocratie.

La laïcité, posant que la religion ne peut être pour l'Etat qu'une affaire privée, postule évidemment cette séparation.

La démocratie, présupposant la liberté, mais visant à l'égalité, appelle une politique de redistribution du revenu intérieur notamment par l'organisation de services publics : services collectifs accessibles à tous, créés par les Pouvoirs publics et fournis quasi gratuitement aux catégories sociales défavorisées (éducation, instruction et santé publiques, justice, etc.). Exigeant l'initiative publique pour faire contrepoids à l'initiative privée, la démocratie postule donc également la distinction public/privé.

une rivalité constante

Les sphères respectives du privé et du public varient d'une société à l'autre car, au sein de chaque société, il y a une rivalité entre le public et le privé. L'antagonisme qui les oppose est continu. Les pouvoirs politiques favorisent l'un au détriment de l'autre, rétrécissant tantôt la sphère du privé tantôt celle du public; d'où la lutte toujours renaissante entre les tenants de la propriété privée et de la propriété collective, entre l'école libre et l'école officielle, etc.

L'idéologie de la droite défend et promeut le privé. Celle de la gauche défend et promeut le public.

Aujourd'hui, le libéralisme, fidèle à lui-même, continue à donner la primauté au privé, tandis que le socialisme, infidèle à sa cause, ne soutient plus le public. Aussi le conflit tourne-t-il à l'avantage des privatisations, franches ou artificieuses, ... c'est selon.

— Privatisations franches : transférer au secteur privé des activités relevant jusqu'alors du secteur public; transmettre à des actionnaires privés la propriété des participations majori-

taires détenues par les Pouvoirs publics dans le capital d'une entreprise.

— Privatisations artificieuses : autonomiser, décentraliser les services publics et, par ce biais, les ouvrir au financement privé, les soumettre au management participatif, leur donner la forme juridique d'organismes privés, les conduire à contractualiser leurs agents,... de sorte que les intérêts particuliers, privés, immédiats, locaux et catégoriels se voient reconnaître une part prépondérante dans la définition des politiques et des stratégies devenues propres à chaque institution ou service.

Telle est donc la tendance politique générale : les services et établissements publics se font jeter sur la pente des privatisations.

Mais, pas de panique ! Car, au bas de la pente, un tout nouveau moule les attend : celui du corporatisme *«modern style»*, conforme à la doctrine sociale de l'Eglise catholique. Voici...

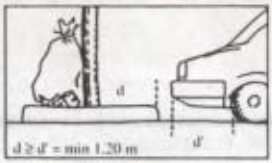
le modèle concurrent marchand/non-marchand

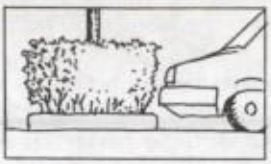
Ici, cinq observations s'imposent.

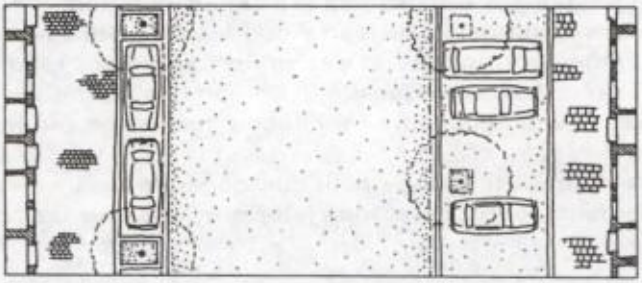
1. Le clivage marchand/non-marchand est inhérent aux conceptions corporatistes de la société:
— où le secteur marchand se définit comme l'ensemble des activités économiques productrices de richesses matérielles - activités industrielles, agricoles, commerciales, bancaires (entreprises privées et publiques, compagnies d'assurances, établissements de crédit, ...), etc.;
— et où le secteur non marchand se définit comme l'ensemble des activités non économiques, créatrices de valeurs sociales, morales, culturelles, intellectuelles (éducation, arts, sports, sécurité collective, santé publique, protection civile,...), etc.

2. Ce reclassement des fonctions de la société est celui dont s'inspiraient les régimes musclés des années 30, lorsque le corporatisme a fait alliance avec le fascisme.

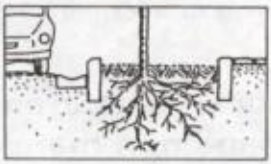
Plantation en Chaussée

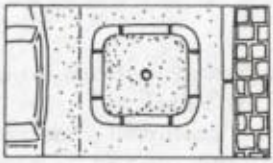


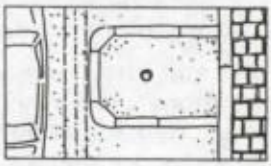




Protéger le pied d'arbre des voitures et du piétinement







Les bordures

Mauvaise implantation

Implantation recommandée

Extrait du *Manuel des espaces publics bruxellois.*

3. Il se caractérise par une interpénétration prégnante des sphères du public et du privé. D'où discordes et confusions entre l'intérêt public et les intérêts particuliers. Confusions et incohérences dont le droit lui-même se rend coupable. Exemples : des contrats dans le public et des statuts dans le privé; des débudgétisations frappant les services publics et des fonds supplémentaires alloués sur les budgets publics aux réseaux «libres», «associatifs» ou «caritatifs».

4. Opposant avant tout les intérêts des groupes producteurs et des groupes économiquement consommateurs, cette redistribution des secteurs d'activité tend à légitimer la primauté de l'économique sur le social. Elle fait l'affaire du patronat, mais aussi de nos gouvernements, qui s'inclinent devant les puissances d'argent. Patronat et gouvernements dont la stratégie commune, pour imposer l'austérité sans réveiller la lutte des classes, est on ne peut plus apparente : exploiter le corporatisme libéral sous toutes ses formes, jusqu'aux limites de tous les possibles, en décentralisant, autonomisant, morcelant et/ou regroupant les entreprises, institutions, établissements ou services.

5. Voulue depuis *Rerum Novarum* par le catholicisme social, cette réorganisation corporative de la société s'appuie sur le principe de subsidiarité: priorité aux institutions professionnelles de base, à gestion autonome et, par ailleurs, participative. Elle contribue, au nom d'une soi-disant démocratie directe, à dévaluer la démocratie représentative. Rien d'étonnant à cela car l'essentiel, pour les démocrates-chrétiens, est de rejeter la prééminence du politique et d'accepter celle de l'économique moyennant quelques accommodements cogestionnaires.

Les conséquences d'une pareille évolution sont aisément prévisibles. Sans trop schématiser, on peut les dépeindre comme suit :

— creusement des inégalités, accumulation des injustices, des désordres et des dysfonctionnements;
— en corollaire, multiplication des litiges, des «affaires» et des règlements de comptes;
— et, en retour, glissement vers un pouvoir fort.

Ainsi donc, derrière le modèle néocorporatiste se profile une menace bien réelle : celle du totalitarisme.

la menace totalitaire

A sa source, le totalitarisme - terme forgé, semble-t-il, par Mussolini - est une énorme pression exercée sur les structures publiques pour effacer la frontière entre le secteur public et le secteur privé.

Il exproprie les pouvoirs publics de leurs attributs politiques afin d'en investir des entités non directement politiques comme la nation, le pays réel, la société civile, la communauté ethnique... Au point que, finalement, ce n'est plus l'autorité démocratique qui est la puissance politique souveraine, mais une volonté privée, celle d'un bureau de parti, celle d'un autocrate, celle du marché, celle - maintenant - des dépositaires de la pensée unique, qui réduisent tout aux seuls postulats de l'économie mondialisée.

Le totalitarisme ne saurait donc tolérer de liberté politique à l'intérieur de son système; c'est pourquoi il est amené à nier la distinction public/privé et à redistribuer les fonctions de la société sur l'axe marchand/non-marchand

Le processus est lancé. Comment l'enrayer ? Par un combat syndical et politique en vue de restaurer les services publics dans leur essence.

l'indispensable retour aux sources

Quelle est donc la nature des services publics ? Quel est l'ensemble des propriétés qui les définissent ? Quel est l'éventail des normes qui les caractérisent ?

1. Les services publics appartiennent aux Pouvoirs publics, lesquels s'obligent envers leurs agents non par des contrats, qui sont des conventions d'échange entre particuliers, mais par un statut : les Pouvoirs publics, étant extérieurs et supérieurs aux individus, ne peuvent s'engager comme des particuliers vis-à-vis de particuliers; c'est précisément pour cela que l'exercice de la fonction publique doit reposer sur une réglementation statutaire et non sur des liens contractuels.

2. Les services publics exercent leurs activités, tant pour répondre aux besoins collectifs de la population que pour réduire les inégalités sociales, dans les domaines où l'intérêt général est en jeu : eau, énergie, transports, poste, radio, télévision, télécommunications, hygiène et protection de l'environnement, culture, enseignement, soins de santé, crédit, etc.

3. En saine démocratie, les services publics sont financés par les Pouvoirs publics dans le respect des règles d'universalité budgétaire et de non-affectation des recettes. Cela suppose entre autres :
— d'abandonner la politique des enveloppes budgétaires et des budgets autonomes;
— d'accorder aux services publics tous les crédits nécessaires à l'accomplissement de leurs missions;
— d'assurer la gratuité des services ou, du moins, la modicité de leurs tarifs, prix et minervals.
Voilà qui indique le sens que doit prendre la lutte pour un refinancement démocratique des services publics.

4. Les services publics sont gérés par les Pouvoirs publics (Etat fédéral, Régions fédérées, Communes, etc.): pas d'autonomie de gestion, pas de gestion séparée, pas de gestion privée, pas de concession à des «personnes morales de droit public ou privé». Pourquoi ? Parce que seuls les Pouvoirs publics sont habilités à représenter les citoyens dans leur unité et leur pluralité. Les agents et usagers des services publics, n'étant pas, comme tels, investis de ce mandat représentatif, ne sont donc pas fondés à gouverner leur service. Il s'ensuit que le transfert de la responsabilité politique à la simple administration ou à des instances du type corporatiste (Conseils d'Administration, etc.) est une dénaturation des services publics : livrer ceux-ci à des organes politiquement irresponsables conduit à les désagréger, à détruire leur nécessaire cohésion.

5. Créés et organisés non pour une clientèle mais pour la population, les services publics sont tenus d'être et de rester ouverts à tout le monde indistinctement.

6. Les services publics obéissent aux quatre grands principes d'égalité, de continuité, de mutabilité et de neutralité.
Deux de ces principes sont des impératifs quasi absolus :

— le principe d'égalité, qui interdit la discrimination entre les usagers d'un service public; ceux-ci ont tous le droit d'être traités de manière comparable (égalité d'accès, égalité devant les charges, égalité des acquis de base à travers un enseignement prenant appui sur le bagage culturel de chacun, etc.);
— le principe de neutralité que doivent observer toutes les personnes employées par un service public, principe impliquant, en particulier, l'attitude de réserve dont les agents ne peuvent se départir dans l'expression de leurs opinions (au sein, par exemple, des chaînes publiques de radio/télévision, des réseaux publics d'enseignement [2], etc.).

conclusion

L'alternative actuelle «privé/public ou marchand/non-marchand» n'est pas innocente du tout. Elle reflète les enjeux majeurs d'une politique générale qui met en cause la survie des services publics et, dans la foulée, l'existence même du régime démocratique.

C'est que la droite, reniant ses concessions à l'esprit égalitaire, défend sans vergogne l'héritage des sociétés inégalitaires du passé.

Pour la gauche, qui persiste à croire en une société fondée sur l'intérêt commun de tous les êtres humains, il importe de réagir avec force. Son combat politique et social, dans un univers d'usines passablement robotisées, doit à présent s'appuyer sur les travailleurs du secteur public, appelés à devenir le fer de lance du «nouveau tiers état»[3].

Que dire enfin des socialistes qui, jouant le jeu de la droite, ne veulent plus rien savoir ? C'est au lecteur d'en juger, mais une chose paraît sûre : l'Histoire ne les acquittera pas.

2. La neutralité des écoles publiques ne peut être assurée que si une majorité très renforcée de diplômés des réseaux officiels et neutres - au moins trois quarts - enseigne dans ces écoles : tel est l'accord conclu entre les signataires du Pacte scolaire, accord tout à fait légitime, basé sur l'expérience et consacré par la loi. Accord néanmoins dénoncé depuis quelque temps par la Communauté Educative Sociale Chrétienne, dont les motivations profondes sont en réalité fort éloignées de l'intérêt public... Là aussi, le danger se précise.

3. Dans cette expression, il ne faut pas voir autre chose qu'une simple allusion à l'hypothèse encore floue mais assez répandue d'un «retour au Moyen Age». Je ne me réfère pas ici au contenu précis et du reste contestable qu'en donne Alain Cotta.

contre le fétichisme de l'Etat

ivan dechamps*

La dichotomie privé/public est insatisfaisante pour rendre compte de ce qui se joue dans l'ensemble des fonctions collectives. En effet, si l'on définit la fonction collective par le rôle de poursuite de l'intérêt général rempli par des organisations diverses répondant à des besoins qu'une société, à un moment donné de son histoire, tient pour essentiels, le mode de propriété (privée ou publique) ne rend compte que d'une part seulement de la mission remplie et des voies prises pour la satisfaire.

S'arrêter à la distinction (juridique) privé/public brouille le débat ou, à tout le moins, risque de l'orienter vers une polémique stérile entre partisans de l'initiative privée et défenseurs des pouvoirs publics, chacun se parant de la vertu et énonçant le vice de son adversaire - polémique renforcée par le clivage (daté et néfaste) chrétien/laïque. Si l'on veut comprendre les multiples chemins que prend, dans une société capitaliste complexe, la récusation ou le confinement de la logique marchande et appréhender scientifiquement une réalité effervescente, il convient d'emprunter une voie plus dialectique. Je voudrais commencer par rappeler l'origine associative et l'orientation essentiellement non-étatiste du mouvement ouvrier; en un second temps, dans l'article qui suit celui-ci,

* Sociologue aux Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix (Namur).

j'essaierai d'illustrer, par le recours à l'histoire de l'aide sociale, en quoi le clivage aliénation/émancipation ne recoupe pas le clivage privé/public.

des fonctions collectives

En tant qu'elle est l'offre non-marchande de biens et de services [1], la fonction collective répond à des besoins exprimés de diverses façons et tenus pour utiles à la société tout en ne pouvant être satisfaits par le marché, par nature, par compromis ou par consensus. Ce qui est essentiel pour comprendre la fonction collective, c'est l'absence de marché et cela indépendamment de la source juridiquement déterminée de cette offre et même de l'origine du financement propre à chaque organisation (certaines entreprises vivent du prix payé par l'acheteur mais aussi de subsides, certains services publics vivent de subsides mais aussi du prix payé par l'acheteur, certaines associations vivent de cotisations ou de dons mais aussi de subsides et, accessoirement, du prix payé par l'acheteur). La fonction collective satisfait plus ou moins bien des besoins, elle est nécessaire pour assurer la solidarité des multiples parties du tout social.

1. Caractériser la fonction collective par l'absence d'offre marchande permet de distinguer ce qui relève du service au public et ce qui relève de l'offre proposée sur le marché par des organisations dont le capital est possédé par des pouvoirs publics tels que le droit les détermine. On peut, avec J. Gouverneur, utiliser le terme «administrations privées» pour nommer, dans la production non-marchande, les organisations qui vivent de subsides publics (en employant des travailleurs salariés, des professionnels) tout en étant de droit privé (encore que cette nomination ne rend pas suffisamment compte, à mon sens, de la différence essentielle entre grosses administrations privées et ce qu'on appelle ici ou là «petites et moyennes entreprises») et le terme «entreprise publique» pour nommer, dans la production marchande, les entreprises qui vivent du prix payé par l'acheteur tout en étant de droit public. Le terme «association» est alors réservé aux associations volontaires qui vivent du bénévolat et des cotisations payées par leurs adhérents (voy. J. Gouverneur, *Les fondements de l'économie capitaliste. Introduction à l'analyse marxiste du capitalisme contemporain*, Paris-Bruxelles, L'Harmattan-Contradictions, 1995 (2e éd.), p. 33). Par commodité, je grouperai, dans cet article, les administrations privées et les associations volontaires (associations sensu stricto) sous le vocable commun d'«association» (*sensu lato*).

En cela, elle exprime l'universel. Cette expression peut prendre des formes heureuses ou malheureuses et aucune fonction collective n'échappe à ce dilemme : la fonction relevant du droit public, de l'État, peut s'avérer faible, négligeante, défendre des intérêts particuliers, oppressive, au même titre que la fonction remplie par l'initiative privée. Ce qui est important, c'est de voir qu'il n'y a pas une expression qui tirerait son bonheur de la nature du droit qui l'organise : toutes les créations humaines sont sujettes à caution, limitées, imparfaites. Ce qui est important aussi, c'est de voir ce que le chevauchement des expressions privées ou publiques de la fonction collective montre historiquement et sociologiquement, par exemple le rôle novateur d'initiatives privées à faible portée (rôle de recomposition de sens) et le rôle généralisant (rôle instituant) des pouvoirs publics, l'effet oppressif d'initiatives privées combiné au même effet produit par les pouvoirs publics ou encore le formalisme des procédures existant dans le secteur associatif institutionnalisé et l'informel qui peut être présent, au delà des réglements, dans les structures publiques. C'est donc le partage des tâches entre les sources publiques et privées d'expression de la fonction collective qui est significatif plutôt que la source telle que l'indique le droit. C'est un «*continuum* multidimensionnel» [2] qu'il faut envisager. Les différences levées entre le privé et le public sont plus subjectives qu'objectives : elles montrent le sentiment des acteurs, ce qui les mobilisent et les opposent, mais elles ne donnent pas, ou plutôt ne donnent qu'en partie, le sens sociologique de la fonction collective. A l'inverse, il ne faut pas négliger, dans l'exercice de totalisation sociologique, le sens que les acteurs donnent à leurs activités car c'est à partir de ce sens que se construisent les pratiques et les luttes porteuses de changement.

Il n'est pas mauvais en outre que des corps intermédiaires existent en démocratie. Il est souhaitable que les citoyens s'organisent, défendent leurs intérêts, veillent à porter assistance à ceux d'entre-eux qui en ont besoin, tentent des modes novateurs d'intervention sur la société civile (c'est-à-dire sur eux-mêmes et sur l'économie), sans que l'Etat contrôle tout : rien n'est plus effrayant qu'un Etat qui pense à tout, dirige

2. Pour reprendre l'expression de M. Godard et A. Herscovici éprouvée dans leur essai de sociologie de l'association (voy. «L'associatif et le nouveau Tiers», in *Cahiers Marxistes*, n°200, 1995, p. 153).

tout, organise tout, et n'a en face de lui que des individus sans lien, sans solidarité, un Etat qui enrégimente et infantilise les individus.

La société moderne appelle, quoi qu'on en veuille, l'engagement pour son changement : la fonction politique ne se réduit pas à la lutte entre groupements politiques pour le partage de prébendes, de sinécures et d'emplois et la gestion de la vie économique et institutionnelle de collectivités territoriales singulières mais concerne tout un chacun dans sa relation à la collectivité comme dans sa relation à autrui. L'Etat ne peut assurer cette dimension politique de l'existence humaine - au contraire le compromis social-démocrate pérennise l'Etat à la fois comme moteur et frein/aiguilleur du capitalisme (moteur parce que frein/aiguilleur). L'associationnisme est un moyen de (renouvellement de) la citoyenneté car il rend possible l'apprentissage et le perfectionnement de la démocratie, il permet de se lever, de clamer son indignation, de dire le refus d'un pouvoir instrumentalisé par les groupements politiques prébendiers ou antidémocratiques, ce que par nature l'Etat et ses procédures bureaucratiques ne peut faire (je ne dit bien sûr pas que toutes les associations existantes se caractérisent par une intensité démocratique forte ni qu'elles ne participent pas à la production du consentement à la domination sociale, à l'hégémonie de la classe dominante (Gramsci), mais que l'associationnisme (pas toutes les associations, je le répète) est plutôt la forme de la démocratie et l'Etat plutôt la forme de l'encadrement idéologique et coercitif nécessaire aux rapports de production capitalistes)[3].

Il faut bien voir que les enjeux de la lutte de classes se sont diversifiés et qu'il n'y a plus, depuis le compromis social-démocrate, de front central qui fasse passer le pouvoir des travailleurs sur les capitalistes par la conquête pure et simple de l'Etat. L'Etat social-démocrate n'est pas l'Etat de l'émancipation mais l'Etat technocratique colonisé par les groupements politiques traditionnels. L'associationnisme, par contre, peut être un lieu d'émancipation des classes dominées (et j'entends par là aussi que les fractions dominées des classes dominantes dont parlait P. Bourdieu en 1979 dans *La dis-*

3. Sur les associations comme «critique vigilante», voy. E. Mommen, «Démocratie et bureaucratie», in *Cahiers Marxistes*, n° 185, 1992, pp. 39 à 57.

tinction sont concernées par cette émancipation). La société civile n'est pas si vile que ce qu'en dit la gauche étatiste.

du mouvement ouvrier et du socialisme

Continuons, sous un autre angle, notre discussion : dans une certaine gauche (étatiste) le service public exprime, dans le fil de la pensée hégélienne, l'universel et le «rationnel en soi et pour soi»; le service rendu par le secteur privé en étant la contre-mesure : particulier/particulariste, arbitraire, idéologiquement douteux.

C'est oublier :

1. — que l'étatisme socialiste n'a jamais connu qu'une réalisation massive dont la liberté n'est pas le caractère premier et dont l'implosion est le mode de disparition;
2. — que l'universel est toujours exprimé par le particulier, sauf à lui donner, par exemple, une essence hors normes, hors temps, hors humanité en somme (on n'oubliera pas que l'universel hégélien s'arrêtait pourtant à l'Etat prussien);
3. — qu'un parti politique ou une organisation syndicale (ou une mutuelle), même de gauche, ne sont primitivement que des associations de citoyens ou de travailleurs et présentement, pour ce qui concerne les syndicats et les mutuelles, des organisations qui tirent profit d'une dévolution par l'Etat de missions de service public;
4. — que si ce parti prenait la forme du Parti-Etat et ce syndicat celle de la courroie de transmission, outre que l'histoire en a montré les limites dramatiques, il faudrait d'urgence créer par principe un contre-pouvoir, un contre-parti et un contre-syndicat pour que les intérêts des citoyens et des travailleurs soient défendus et respectés (que serait le droit de grève sinon ? que serait le libre épanouissement des individualités ?);
5. — que le mouvement ouvrier s'est divisé depuis longtemps entre étatistes et libertaires mais que la division théorique, si elle a malheureusement conduit à une division pratique au sein de la Première Internationale (l'**Association** Internationale des Travailleurs - je souligne), ne recouvre pas les termes de la division pratique : le choix marxiste pour la structuration du mouvement ouvrier autour de partis politiques présents aux élections et prêts à la conquête démocratique de l'État (quel marxiste peut

oublier cette formule de F. Engels selon laquelle le droit de vote peut être transformé de moyen de duperie en instrument d'émancipation ? [4]) n'implique pas le choix de l'Etat comme forme idéale d'exercice du pouvoir : le but du marxisme, comme la finalité du «mouvement réel» que les marxistes croient déceler dans l'histoire, n'est pas l'Etat tout-puissant (l'étatisme) mais l'association libre des producteurs (que la gauche syndicale ou politique socialiste oublie ces leçons n'est guère étonnant : cela fait un siècle à peu près qu'elle les a négligées, mais que la gauche communiste embraye sur ce discours serait décevant : il n'est pas mauvais de rappeler les racines libertaires du socialisme scientifique, disait Lénine [5], qui nous rappelle que suivre les règles simples de vie en société deviendra, dans la phase supérieure de la société communiste, une habitude sans que l'État ou le droit soient nécessaires pour autant - une sorte de droit naturel donc...);

6.— qu'au sein d'une société capitaliste les pouvoirs publics ne sont pas neutres mais ont plutôt pour fonction d'assurer la reproduction des rapports de production et non de les subvertir et qu'ainsi seule une démocratisation de l'appareil d'État peut retourner l'absence de neutralité des administrations en faveur des classes dominées : la lutte contre la concurrence des travailleurs entre eux et des capitalistes entre eux (que décelait F. Engels dans les associations ouvrières [6]) n'est pas la finalité première des pouvoirs publics (maintenir l'ordre et assurer, plus tardivement, le consensus) mais celle des fonctions collectives (faire régner la tempérance de la recherche du profit et de la contestation également, maintenir, au sens sociologioque du terme, une solidarité).

---

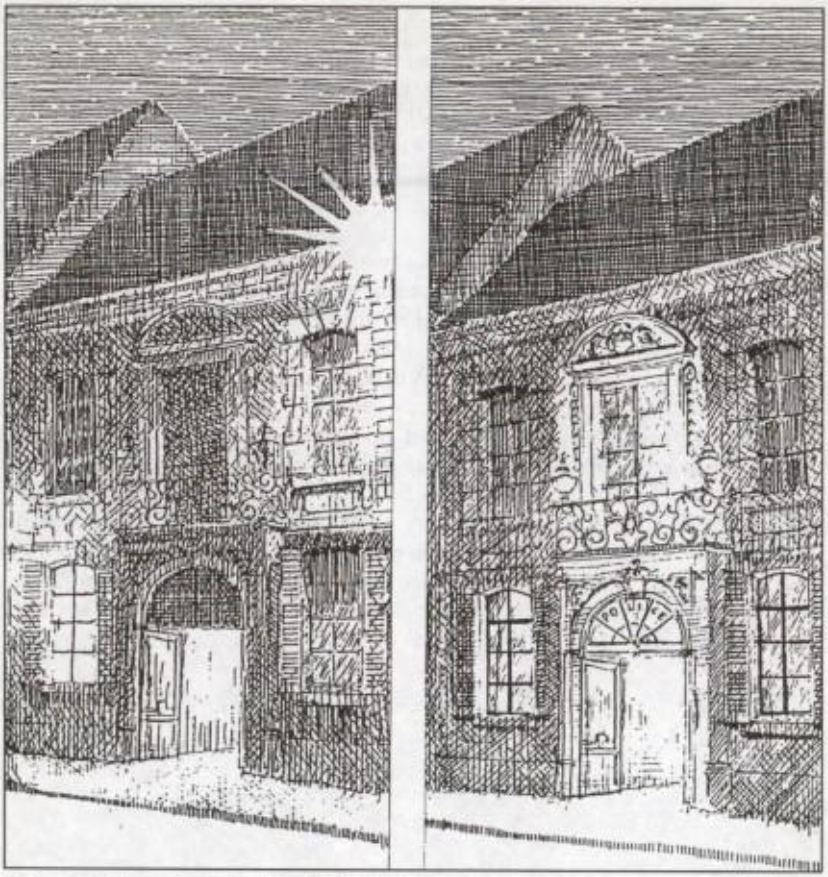
4. F. Engels, «Introduction» à l'édition de 1895 de K. Marx, *Les luttes de classes en France (1848-1850)*, Paris-Moscou, Editions Sociales-Editions du Progrès, 1972, p. 204.

5. V. Lénine, *L'Etat et la révolution. La doctrine marxiste de l'Etat et les tâches du prolétariat dans la révolution*, Paris-Moscou, Editions Sociales-Editions du Progrès, 1972, p. 141.

6. F. Engels, *La situation de la classe laborieuse en Angleterre, d'après les observations de l'auteur et des sources authentiques*, Paris, Editions Sociales, 1975, p. 274 (tr. fr. G. Badia et J. Frederic.

La visée de gauche (l'extinction de l'État) est, que ce soit sous la forme du communisme libertaire ou du marxisme (dont on dit toujours l'autoritarisme mais dont on oublie avec autant de constance l'anarchisme théorique), bien loin du social-étatisme que reproduisent partis et syndicats sociaux-démocrates depuis la IIe Internationale.

Si être de gauche emporte de chercher les alliances possibles afin de changer le monde injuste dans lequel nous vivons, l'important n'est pas la qualité de l'employeur privé ou public mais l'engagement des travailleurs dans et hors de leur travail pour une société meilleure (si l'on veut pousser la démocratie jusqu'au bout, c'est à démocratiser les services publics, les associations «para-étatiques» - syndicats, mutuelles, écoles, universités, par exemple - et l'économie qu'il faut s'atteler, non à caporaliser la démocratie). Si, par contre, la lutte sociale conçue par la gauche politique et syndicale consiste à établir des barrières entre travailleurs et motivations de travail selon le type d'employeur sans chercher à savoir en quoi les différences peuvent aussi rassembler, alors je ne donne pas cher de l'avenir de la gauche en ce pays.



Extrait du *Plan Lumière de la Ville de Mons.*

de l'aide sociale

ivan dechamps

L'histoire de l'aide sociale peut illustrer la thèse de l'inopérance de la distinction privé/public pour rendre compte des rapports entre ce que le droit tient, à l'image d'une pensée de gauche établie, pour séparé (je maintiens que la lutte socialiste-syndicale pour le «public» contre le «privé» relève d'un manichéisme non seulement dépourvu de sens d'un point de vue sociologique, mais aussi dépourvu de sens d'un point de vue marxiste : le seul sens à y trouver doit se chercher dans le choix des partis sociaux-démocrates de préférer un progrès national interclassiste assis sur la colonisation de l'appareil d'État plutôt qu'un développement internationaliste qui, par définition, ne pouvait passer par l'agrément des bourgeoisies et des bureaucraties nationales).

Faisons donc quelques pas dans l'histoire [1] : bien que l'on oppose souvent, pour expliquer la pauvreté, le «pré-productivisme» au «productivisme», le «pré-industrialisme» à l'«industrialisme», en notant avec justesse que le statut symbolique du pauvre moyen-âgeux (le miséreux, l'affligé, l'indigent digne

1. Les développements qui suivent s'inspirent de travaux que j'ai publié antérieurement. Pour une analyse approfondie, je renvoie à:
- P. Grell, *L'Organisation de l'Assistance publique*, Bruxelles, Contradictions, 1976;
- B. Geremek, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du moyen âge à nos jours*, Paris, Gallimard, 1987;

de pitié) n'est pas identique à celui du pauvre du capitalisme marchand et manufacturier d'abord (le misérable), industriel ensuite (le prolétaire, indigent dans la coopération), il n'y a pas, à proprement parler, de rupture radicale entre l'une et l'autre période mais plutôt une évolution lente et ambiguë. L'évolution qualitative du statut de l'indigent s'est réalisée parallèlement à celle des éléments constitutifs du capitalisme (accumulation primitive du capital, formation d'une force de travail potentielle).

la société pré-capitaliste

Voyons cela. Si l'on veut bien considérer que le statut symbolique et la position sociale des personnes tenues en une société déterminée pour pauvres dépendent étroitement des caractéristiques socio-culturelles des sociétés considérées, on peut, afin de décrire la pauvreté en des temps lointains comme en des temps contemporains, caractériser l'histoire européenne comme une transition entre des sociétés pré-capitalistes d'une part, des sociétés capitalistes d'autre part, dont les fondements s'opposent terme à terme.

Ainsi, la société pré-capitaliste s'articule-t-elle autour de trois axes essentiels : la priorité du collectif sur l'individu, l'interpénétration de l'activité économique et de l'ordre social avec une prépondérance du symbolique et du socio-politique sur l'économique et une relative monétarisation des échanges, voire parfois une absence complète de monnaie.

Les relations sociales y sont fondées sur une base locale (et/ou clanique) et s'articulent autour d'un projet collectif exprimé le plus souvent par le biais de la croyance religieuse : les formations sociales se représentent leur propre créativité

(suite de la note 1)

- Ph. Sassier, *Du bon usage des pauvres. Histoire d'un thème politique (XVI^e^-XX^e^ siècle)*, Paris, Fayard, 1990;
- J. Vranken et D. Geldof, «La pauvreté dans la Belgique contemporaine. Analyse et essai d'interprétation théorique», in *La pauvreté dans nos régions du moyen âge à nos jours,* dossier accompagnant l'exposition du même nom aux Archives Générales du Royaume à Bruxelles, Bruxelles, éd. Lieve de Mecheleer, 1991;
- R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat,* Paris, Fayard, 1995.

par le recours à un «garant méta-social», comme dit A. Touraine, donnant sens au social, et naturalisent de ce fait leur propre production. Elles assurent en sus une sécurité individuelle et collective fondée sur l'interconnaissance et font de l'appartenance au groupe la première condition de l'accès à la production et à la consommation (mode d'existence que E. Durkheim a conceptualisé sous le nom de *solidarité mécanique* et F. Tönnies sous celui de *Gemeinschaft*).

Dans la société chrétienne pré-capitaliste, le pauvre participe à ce que l'on pourrait appeler une **économie du salut** qui lui assure, à défaut d'une sécurité matérielle, au moins quelques solidarités communautaires ainsi qu'une position essentielle dans l'ordre symbolique où il apparaît comme l'image de Jésus-Christ, intercédant auprès de Dieu pour le salut du riche. Le pauvre est compris dans une définition large qui englobe à la fois les personnes souffrantes, affligées, malades, captives des infidèles et les individus obligés à vagabonder et mendier pour tenter d'échapper à leur sort, les misé-reux, ceux qui ne possèdent pas et ne sont pas liés par des liens de servitude. Le dénuement est généralisé mais il se combine avec une pauvreté radicale, délocalisée, alors même que la subsistance des individus est assurée par les relations interpersonnelles caractérisant la vie dans les campagnes et les villes de l'époque.

L'homogénéité interne des villages et quartiers urbains médiévaux entraîne un respect des différences sociales qui ne peuvent, naturalisées qu'elles sont, être mises en question. C'est à cette absolutisation des rapports sociaux que se raccroche la liaison entre pauvres et riches : l'ordre social est voulu par une origine extra-sociale (Dieu) et chacun y est placé pour vivre et aider l'autre en l'état où il se trouve; l'harmonie s'oppose à la compétition. Pauvres et riches doivent assumer les devoirs que leur état leur impose sans chercher à transformer l'ordre du monde : humilité et modestie pour les uns, charité et bienveillance pour les autres.

L'action sur la pauvreté est caractérisée par cette obligation de charité faite au croyant fortuné. Le pauvre est l'intercesseur privilégié auprès de Dieu, il est l'occasion de faire pénitence et l'acte de charité réagit sur celui qui le pose en lui attirant les bénédictions du Ciel. Le pauvre médiéval participe ainsi, au plan symbolique mais pas pour autant au plan maté-

riel, à un rapport d'inclusion, une harmonie dans la hiérarchie. Le pauvre est à l'époque titulaire de la béatitude évangélique, mais il faut voir que la sacralisation du pauvre présente aussi une dimension de contestation sociale puisqu'elle donne aux dominés une représentation symbolique positive. L'assistance aux indigents est le fait d'institutions charitables (le mot «charité» provient du latin *carus* «cher» et veut dire en son sens plein «amour du prochain») soit ecclésiastiques (aumôneries des monastères et hôpitaux par exemple), soit de fondations, soit de confréries organisées par de pieux laïcs et plus ou moins spécialisées dans telle ou telle pratique assistantielle envers telle ou telle catégorie de personnes, soit encore de l'aumône distribuée de la main à la main par de généreux donateurs (roi, seigneur, prélat, bourgeois) ou à l'occasion d'un moment particulier de la vie quotidienne ou léguée aux institutions charitables [2].

Cependant, avec l'expansion démographique, la monétarisation croissante des échanges, le développement des villes, les guerres, les famines, les épidémies, les hausses de prix, les bas salaires (exception faite de l'après Peste Noire à la première moitié du XIV[e] siècle) que connut l'Occident médiéval des XII[e] au XIV[e] siècles, de nombreux individus ne trouvèrent plus de possibilité d'insertion dans la vie rurale et errèrent dans les campagnes et les villes en rupture de ban et/ou de foi, troublant ainsi l'ordre public. Le miséreux accueilli devint alors petit à petit le misérable déraciné, anonyme, inconnu, potentiellement dangereux, dont on craignait qu'il ne compromette l'équilibre social et que l'on condamnait pour son inutilité.

Il en résulta un glissement de la réflexion sur la pauvreté: la pauvreté vicieuse se substitua, dans les représentations sociales, à la pauvreté vertueuse; la réglementation pénale et administrative des villes, des seigneuries et des royaumes ainsi que l'organisation publique de l'assistance aux indigents limitèrent progressivement la charité ecclésiastique ou per-

2. Pour plus de détails, voy. M. Mollat, *Les pauvres au Moyen Age*, Bruxelles, Complexe, 1984; J.-L. Goglin, *Les misérables dans l'Occident médiéval*, Paris, Seuil (coll. Points), 1976, ainsi que B. Geremek, *Les marginaux parisiens aux XIV[e] et XV[e] siècles*, Paris, Flammarion (Coll. Champs), 1976, spéc. Chap. VI: «La bienfaisance et les mendiants», pp. 201 à 251.

sonnelle. L'économie du salut médiévale fit place au mépris, à la peur, au soupçon, à la haine.

L'idée que l'aumône et la solidarité se méritent prit de l'ampleur. Le métier apparut comme la dignité de l'homme (le travail était au contraire indigne de l'homme libre dans la Grèce antique et, sous l'Ancien Régime, indigne du noble), comme l'origine de l'inégalité sociale, et la richesse ou la réussite sociale comme la démonstration de l'excellence individuelle. Cette émergence du métier en tant que vocation, lieu de moralité, préparée par la Réforme protestante, conduisit à la disqualification de l'activité improductive, non créatrice de richesse, exigée dans les sociétés pré-capitalistes en tant que marque de soumission à l'ordre naturel ou forme subalterne de l'ascèse et profila une distinction fondamentale entre l'acte de charité et l'acte conditionné de bienfaisance.

La laïcisation et l'administration publique de l'aide aux misérables découlèrent de cet effacement du salut réciproque dans l'acte de charité et furent accompagnées d'une mise en avant de l'excellence morale du travail productif, d'une volonté d'éduquer et de discipliner les bénéficiaires de l'aide charitable. Pour être secouru, le pauvre dut non seulement peiner mais aussi être utile : à l'oisiveté correspondent l'immoralité et la maladie. Il ne faudra plus glorifier ou, tout au moins, soulager la misère mais la supprimer en moralisant les pauvres. La bienfaisance devient alors l'objet de la politique communale qui n'accepta plus de secourir que les pauvres domiciliés dans le bourg et réprima la mendicité. Les centres urbains limitèrent plus ou moins fortement et durablement le nombre de pauvres à assister, centralisant les secours et les dons, obligeant les individus secourus à travailler, leur interdisant la fréquentation des tavernes, créant des corps de police chargés de les contrôler, voire les internèrent dans les hôpitaux et les maladreries, etc. Là réside toute l'importance des déclarations de libertés et des chartes urbaines qui permirent aux villes de déterminer à leur manière, c'est-à-dire en dehors de l'Eglise et des puissances féodales, ce qu'il adviendra aux pauvres sur leur territoire.

En matière d'assistance publique, un philosophe s'est particulièrement distingué, qui représente le glissement progressif, en terre catholique, de la conception théologique de la pau-

vreté et de l'assistance à la conception profane marquant toujours l'organisation moderne de l'aide sociale : J.-L. Vivès.

Qui est Vivès et que dit-il ? Juan-Luis Vivès est né le 6 mars 1492 à Valence de familles juives converties au christianisme mais poursuivies par l'Inquisition. Il quitta l'Espagne, en 1509, et fit ses études à l'Université de Paris dont il sortit docteur en 1512. En 1519, il devint professeur à l'Université de Louvain et publia au long de sa carrière de nombreux ouvrages philosophiques, théologiques, pédagogiques, sociaux et politiques. Il mourut à Bruges, en 1540, à quarante-huit ans.

L'ouvrage qui nous intéresse est le *De Subventionne Pauperum*, publié à Bruges en 1526 et dédié aux magistrats de cette cité [3].

Il comprend deux livres, le premier fondant la nécessité de la bienfaisance individuelle, et le second, adressé aux magistrats de la Cité, fondant la nécessité d'une organisation systématique et publique de l'assistance aux pauvres.

Chez Vivès, les soucis profanes se mêlent aux soucis théologiques pour justifier la bienfaisance généralisée : souci de l'ordre, souci personnel, souci de salut fondent tous ensemble l'acte de bienfaisance. Selon lui, les bénéficiaires de la bienfaisance, les pauvres, ne sont malheureusement pas, dans la vie quotidienne, aussi friands de sainteté qu'il serait souhaitable. Ils sont criminels, ne se confessent pas, ne vont point à la messe, vivent pour le lucre, importunent les honnêtes gens, véhiculent toutes sortes de maladies, sont oisifs, bref, ne peuvent impunément se réclamer de Jésus-Christ. Vivès est loin de la pauvreté sacrée du Moyen âge, il ne développe pas une mystique de la misère mais une conception politique de la vie collective. Son ouvrage est une condamnation de l'époque : autant les riches y sont égoïstes, accaparant sans juste raison les biens destinés à tous, autant les pauvres y sont dangereux par leur mode de vie même, qui s'origine à la fois dans l'expropriation dont ils sont les victimes et dans leur propre immoralité.

3. J.-L. Vivès, De l'assistance aux pauvres, Bruxelles, Valero et fils, 1943 (tr. fr. R. A. Casanova et L. Caby).

Pondéré, humaniste et non révolutionnaire, Vivès estime que son époque ne se prête pas à de grandes réformations et qu'il convient de recourir à l'organisation par la Cité d'un système d'assistance aux pauvres qui éviterait que le chancre de la misère ne s'incruste pernicieusement en son cœur - cela selon deux voies : l'organisation publique des secours et la mise au travail des pauvres secourus.

L'intérêt bien compris des habitants de la Cité veut qu'ils soient individuellement bienfaisants et collectivement empreints de la nécessité d'une assistance aux pauvres financée par les surplus des hôpitaux et des hospices, par l'appel à la charité des clercs, par des dons à la Cité dont l'administration se fera sous contrôle de préfets et d'administrateurs des aumônes, par des collectes dans les églises, par des emprunts auprès des bourgeois les plus riches, par l'économie sur les dépenses publiques. Vivès n'évoque pas l'impôt : l'aumône doit être libre, seule son administration est confiée aux magistrats de la cité.

Puisqu'il y a un devoir de bienfaisance auquel chacun doit librement se soumettre, il y a, dans le chef du pauvre qui bénéficie de la bienfaisance, un devoir de mériter le bienfait par sa vie morale exempte de vices.

Il convient, selon Vivès, que nul pauvre capable de travailler de par son âge et sa santé ne reste oisif. Il faut interdire la mendicité et dispenser les secours aux pauvres invalides, ce qui ne se peut que par le recours à l'examen de chaque cas individuel, notamment sous la forme médicale. Tout pauvre valide ou invalide doit travailler. Les pauvres valides et recensés devront connaître quelque utile métier; ceux qui n'en connaissent point seront soumis à une instruction à cet effet, et si cela n'est pas possible, soit par l'âge soit par le défaut d'intelligence, ils seront occupés à diverses tâches peu compliquées. Il conviendra aussi de mettre les pauvres au travail en atelier, soit en les assignant auprès de patrons, soit, pour les plus aptes, en les aidant à ouvrir leur propre atelier. Ceux-là bénéficieront des commandes de la cité et des hôpitaux. Les réfractaires seront enfermés et ceux qui se comportent mal seront astreints aux travaux les plus pénibles afin qu'ils servent d'exemple.

On le voit, les prescriptions de Vivès résonnent encore dans l'organisation actuelle de l'aide sociale : l'aide est nécessaire car «[...] *on ne doit laisser mourir personne de faim*» (p. 202); elle n'est pas seulement financière mais est aussi de bons conseils, de formation, de mise au travail, de soutien à la création d'ateliers, de soins, d'éducation, d'asile puisqu'elle «[...] *réside en toute œuvre par le moyen duquel on secourt la misère humaine*» (p. 68) [4]; elle est domiciliée; elle est publique et centralisée, elle relève du devoir des responsables politiques locaux; elle recense les pauvres et les traite avec différence (et non pas déférence): les invalides et les valides, les jeunes et les vieux, les hommes et les femmes, les vagabonds et les pauvres à domicile, les mendiants professionnels et les pauvres honteux; elle est ordonnancement : elle vise à l'intégration dans la cité de ses marginaux et à l'usage de leur force de travail; elle est traitement des pauvres, gestion de population par combinaison d'un souci éthique et d'un souci d'ordre; elle est à la fois un service et un contrôle; elle est éminemment politique.

Bien sûr, il ne faut pas considérer le travail de Vivès d'un point de vue purement philosophique : Vivès a certes représenté un progrès par rapport à son époque marquée par le monopole ecclésiastique de la charité (matérielle et hospitalière) - et son ouvrage lui a valu quelques déboires avec l'Église - mais on

4. On pensera ici à la distinction moderne entre aide matérielle (par exemple, minimex ou RMI) et aide psycho-sociale. Je dois à la vérité de signaler que Vivès n'a rien inventé à ce sujet, il est l'homme de son époque : la distinction précitée existait déjà au Moyen-âge et était largement répandue au XVI[e] siècle; ainsi le dominicain Th. d'Aquin (1228-1274) avait-il, dans sa *Somme théologique* (II, IIae, 32, 2), divisé l'aumône entre aumône corporelle (nourrir, désaltérer, vêtir, accueillir, visiter, racheter, ensevelir) et aumône spirituelle (instruire, conseiller, consoler, corriger, pardonner, supporter, prier). Ainsi encore, Erasme, contemporain et ami de Vivès, définissait-il dans son *Enchiridion Militis Christiani* (83), la charité: «*Ce que* [l'on] *nomme «charité», c'est d'édifier son prochain, de les tenir tous pour membre d'un même corps,* [...] *de remédier à leurs malheurs comme si c'était tes malheurs. De corriger doucement celui qui erre, d'instruire celui qui ignore, de relever celui qui est tombé, de consoler celui qui est abattu, d'aider celui qui peine, de subvenir à celui qui est en manque, bref de rapporter toutes tes ressources, toute ton étude, tous tes soins* [...] *pour* [que] *nous nous mettions au service des intérêts de nos frères, non des nôtres.*»

peut dire sans trop se tromper que s'il fut un utopiste (si l'on veut bien considérer sa condamnation de l'argent et de l'égoïsme des riches ainsi que le poids du dogme catholique de la charité personnelle), il resta bien en deçà de son contemporain Th. More (*L'Utopie* - 1516) ou de l'idéologie communiste évangélique qui agitait en 1525 la révolte paysanne dirigée par le moine augustin Th. Müntzer (que F. Engels tint dans sa *Guerre des paysans en Allemagne* (1850) pour le prototype du révolutionnaire moderne).

Vivès est, pour son époque, un innovateur en ce sens qu'il représente la volonté d'émancipation de la bourgeoisie vis-à-vis des féodaux et de l'Église par le biais de la politique municipale, mais il est très éloigné des gens du peuple et surtout de ces pauvres qu'il veut assister. Il ne les connaît pas et ne les comprend pas. Il s'en défie et ne s'exprime nullement pour eux (encore moins avec eux). Il me semble que l'on ne trouve plus chez lui ce qui restait encore de compassion dans la charité ecclésiastique. Chez Vivès, le pauvre a perdu toute vertu théologique et donc toute protection (relative certes) dont sa béatitude présumée pouvait lui faire bénéficier (il est vrai que Vivès n'a pas fait ce pas seul : Luther, Calvin ou des théologiens médiévaux l'avaient déjà, les uns franchi, les autres esquissé).

Vivès prend tout son sens, non pas quand on l'appréhende pour sa pensée politique mais quand on le conçoit comme l'écrivain d'un mouvement qui clôt la société médiévale et ouvre les temps modernes en inaugurant une politique sociale dont on ne peut pas dire qu'elle fut tendre pour les gens du peuple. Ainsi verra-t-on, par exemple, que Vivès n'est pas le fondateur de l'assistance publique même s'il en est un penseur avisé, mais est l'élément intellectuel d'importance d'une sécularisation et d'une municipalisation de la vie publique entamée avant lui.

Le mouvement d'intervention des pouvoirs publics locaux dans l'assistance aux pauvres est lui même étroitement dépendant d'une très grave crise économique qui a frappé l'Europe dès la fin du XV^{e} siècle. La paupérisation massive qui a suivi cette crise a fortement détruit les cadres ruraux de vie et accru le nombre de personnes s'exilant vers les villes. L'Église (déclinante car souvent corrompue, simoniaque) n'a pas été capable de réguler cette modification de la démogra-

phie urbaine et les pouvoirs publics ont pris la relève, parfois avec elle, parfois contre elle. Il s'ensuit que l'assistance publique aux pauvres fut plus caractérisée par le contrôle politique d'une population stigmatisée, méprisée, que par la compassion pour ses malheurs. Vivès est le théoricien légitimateur de ce mouvement et non son analyste critique. Rares sont, à l'époque, les communes et les États qui n'interdirent pas la mendicité et le vagabondage, ne chassèrent pas les pauvres inconnus, n'enfermèrent ou ne concentrèrent pas les pauvres connus, ne les obligèrent pas au travail. Le traité de Vivès a vu le jour dans un débat intellectuel et un mouvement de transformation sociale déjà intenses : Nuremberg (1522) et Strasbourg (1523), par exemple, ont réformé l'assistance quelques années avant la publication du *De subventionne pauperum* et Ypres quelques mois avant sa parution. Si aliénation il y a, elle est également partagée par la charité ecclésiastique, féodale ou bourgeoise et par l'assistance municipale (l'une n'étant pas toujours exclusive de l'autre).

la société capitaliste

L'avènement progressif de la production de type capitaliste a non seulement inversé la représentation de la pauvreté, mais aussi bouleversé l'ensemble des caractéristiques socio-culturelles des sociétés européennes. Ses principes s'articulent à contre-courant des axes relevés dans la société pré-capitaliste.

Ainsi, à un ensemble social marqué par la dimension collective se substitue un ensemble marqué par l'individualité; à une formation sociale marquée par l'interpénétration du social et de l'économique succède une formation caractérisée par la subordination du social, du politique et du culturel à l'économique; à une société marquée par une relative monétarisation des échanges succède une société qui réfléchit l'échange en termes monétaires libératoires.

La dissolution des allégeances personnelles que porte l'économie capitaliste individualise les relations sociales et détruit les solidarités communautaires. Cette détérioration des rapports humains est accentuée lorsqu'apparaît un rapport à l'espace qui met l'accent sur la mobilité et la délocalisation des activités. Délocalisation et spécialisation de l'espace instituent

alors l'environnement comme un lieu de vie fréquemment anonyme où l'individu est séparé de ses semblables et tire sa sécurité d'existence soit de la disposition à suffisance de capitaux, soit de la participation laborieuse à la production (le travail) soit, dans les États social-démocrates, de la disposition conditionnée (avec ou sans paiement préalable de cotisations) de revenus de complément ou de remplacement.

l'âge classique

La transformation symbolique de la pauvreté et du travail réalisée à la fin du Moyen Age ainsi que l'encadrement progressif des pratiques charitables par les pouvoirs publics débouchèrent dès le XVIIe siècle sur l'enfermement indifférencié des indigents, des malades, des fous, des criminels, au sein des hôpitaux généraux affectés aux pauvres *«de tous sexes, lieux et âges, de quelque qualité et naissance, et en quelque état qu'ils puissent être, valides ou invalides, malades ou convalescents, curables ou incurables»* (art. XI de l'Edit de 1656 portant établissement de l'Hôpital Général). Michel Foucault a remarquablement étudié ce «Grand Renferme-ment» des déviants dans son Histoire de la folie à l'âge classique.

L'enfermement des pauvres par lequel s'apprennent dévotion d'abord, travail ensuite, aura pour fonction de fixer les errants, les vagabonds, les instables et les chômeurs, de fournir aux entrepreneurs une main d'œuvre contrôlée et peu (ou pas) coûteuse ainsi que de définir symboliquement un positif et un négatif du lien social. L'institutionnalisation de la déviance est alors instaurée en même temps qu'est mise en place une politique du travail; le gueux, le misérable marque le pas devant le prolétaire, cette nouvelle espèce d'indigent : l'indigent intégré dans un rapport de production.

la révolution française

C'est avec la Révolution française que le traitement social de la pauvreté fut définitivement sécularisé (sans pour autant supprimer la présence et l'influence ecclésiastiques en la matière).

A la suite du Contrat social de J.-J. Rousseau (1762), la pauvreté n'est plus perçue comme un vice, mais comme une violation du contrat social appelant une réparation. La pauvreté est un défaut de la société car celle-ci doit en principe faire bénéficier l'individu d'une organisation parfaite, dès lors que

la personne a aliéné sa liberté en vue du bien commun et substitué l'égalité morale et la liberté conventionnelle à l'inégalité physique et la liberté naturelle de posséder ce qu'elle désire. Le traitement de la pauvreté connut en fait, durant la période révolutionnaire, quelques soubresauts. Retenons qu'un Comité de mendicité fut établi au sein de l'Assemblée constituante en 1790, transformé sous la Législative en Comité des secours publics et que furent par la suite aboli le renfermement des pauvres, renforcés les secours à domicile pour les pauvres valides, remplacée la charité et la philanthropie par un service public d'assistance, énoncé un droit au travail et réprimée la mendicité (selon l'art. 21 de la Constitution de l'An I, *«Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler»*). De 1790 à 1795, l'organisation de l'assistance publique se fit, au gré des événements politiques et militaires, dans l'improvisation. Ce n'est qu'à partir de 1796 que le Directoire prit deux mesures célèbres : la création des hospices civils sur une base cantonale et celle des bureaux de bienfaisance sur une base municipale.

Le droit au travail et la répression de la mendicité sont étroitement liés. Pour les révolutionnaires français, en effet, le droit au travail est un droit naturel justifié même quand il contrarie la liberté contractuelle parce qu'il représente le droit à la propriété (sur sa propre personne) de celui-ci qui n'a pas de biens. En outre, la légitimation de l'assistance aux vieillards ainsi qu'aux invalides tient à l'équilibre entre ce que l'individu doit au corps social et ce qu'il en reçoit. La répression de la mendicité, elle, se justifie par le fait que la société répare sa faute (la misère existe en son sein) en créant des secours et en donnant du travail aux pauvres valides, et dispose donc, à l'inverse, d'un droit au travail des pauvres qui remplissent ainsi leur part du contrat social.

Le droit au travail remplaçant le droit à la charité est aussi un devoir de travail dont l'exécution permet de distinguer le bon et le mauvais pauvre, celui qui travaille ou désire travailler et celui qui paresse, mendie ou vagabonde, qui ne paye pas sa dette sociale et se met ainsi à charge de la collectivité. Au soutien envers l'un correspond la répression envers l'autre.

Les institutions globales d'enfermement de l'Ancien Régime feront place tant aux hospices civils qui, créés sur une base cantonale, reprennent les fonctions philanthropiques et théra-

peutiques des hôpitaux (loi du 16 vendémiaire an V), qu'aux bureaux de bienfaisance établis sur une base municipale (loi du 7 frimaire an V), aux dépôts de mendicité, aux maisons de correction, aux asiles, aux ateliers nationaux, aux prisons. Les anormaux et les déviants sont séparés les uns des autres et confiés à des espaces clos spécifiques ainsi qu'aux spécialistes correspondants.

Bureaux de bienfaisance et Hospices civils, secours publics aux indigents et secours hospitaliers aux infirmes, malades et aux orphelins, formeront, moyennant l'une ou l'autre modification réglementaire qui en renforce notamment la localisation communale, l'ossature de l'assistance publique en Belgique tout au long du XIX[e] siècle.

le XIX[e] siècle

Au cours du XIX[e] siècle, le rapport entre bienfaisance et production fut particulièrement étroit. L'on sait la condition ouvrière d'alors. Si la pauvreté peut être définie actuellement par l'exclusion des rapports de production, elle se résume au siècle passé, par un mot : ouvrier, c'est-à-dire par l'inclusion, sous le versant du labeur, dans la production économique. Si, alors, tous les pauvres ne sont pas ouvriers, tous les ouvriers sont pauvres et beaucoup disposent à peine de quoi survivre.

Le rôle octroyé dans l'entretien du lien social à la bienfaisance publique, discrétionnaire et conditionnée, n'est pas de dénoncer la misère mais d'atténuer les carences produites par la politique des bas salaires. L'assistance aux pauvres participait à «un cercle vicieux» (B.-S. Chlepner) de la pauvreté puisqu'en compensant, le plus souvent par un secours en nature, les faibles salaires versés par les patrons, elle leur permettait de n'en verser que de bas, externalisant le coût de la force de travail. On voit donc que les pouvoirs publics, en la matière, ne sont nullement porteurs d'un sens de l'universel, sinon de cet universel singulier que la bourgeoisie donne pour l'universel tout court. Ce n'était pas de l'assistance publique que venait le respect ou l'émancipation des indigents, c'est-à-dire de ces prolétaires que les institutions d'aide classaient en trois catégories susceptibles d'un traitement propre : les indigents incapables de travailler, les indigents capables de travailler mais victimes du manque de travail et les indigents volontaires. Mais ce n'était pas plus des associations caritatives ou

philanthropiques [5] que viendrait cette émancipation : c'était de l'association des travailleurs et de la lutte des classes.

Rappelons que ce n'est qu'à partir de 1886, après que la Belgique eut connu de sanglants troubles sociaux consécutifs à une forte récession économique, que les pouvoirs publics accédèrent à l'idée d'organiser une protection sociale des travailleurs. Se créèrent petit à petit, non sans résistances, diverses législations de protection sociale. Plus spécifiquement, le Parlement belge légiféra en même temps le 27 novembre 1891, en matière d'assistance médicale gratuite, d'assistance publique et de répression du vagabondage et de la mendicité.

le XX[e] siècle

Au fur et à mesure que s'étendirent protection sociale et conquêtes de droits politiques, le sort de la classe laborieuse s'écarta progressivement du sort des indigents, c'est-à-dire des personnes qui ne possèdent pas et ne travaillent pas (ou ne sont pas protégés par les assurances sociales).

5. Dans sa *Police des familles* (Paris, Minuit, 1977), J. Donzelot montre que la famille nucléaire tire son origine, en France tout du moins, du double effet de la médecine domestique sur les classes bourgeoises (cherchant à réduire l'influence des domestiques et des nourrices sur l'éducation des enfants) et de la philanthropie hygiéniste sur les classes populaires afin de promouvoir la mère de famille comme surveillante des enfants, et, pour ce qui concerne les classes populaires, du mari (le mari à la maison plutôt qu'au bistrot) en la constituant gardienne des valeurs d'épargne, de tempérance et d'hygiène. Pour reprendre le modèle de sociologie de l'association proposée par M. Godard et A. Herscovici, (article cité en note 2 de mon premier article), la philanthropie joint l'association et le domestique dans le contrôle moral des individus : l'axe Etat-sphère domestique est médiatisé par l'association et, partant, la production étatique de consentement peut être, sinon contrecarrée, du moins affaiblie par l'idéologie propre à l'association (l'association, à mon sens, n'est pas un simple appareil idéologique d'Etat) - on trouvera des exemples du caractère moral de l'axe association-sphère domestique chez P. Lascoumes, *Prévention et contrôle social. Les contradictions du travail social,* Paris-Genève, Masson-Médecine et Hygiène, 1977 ainsi que dans J. Carré et J.-P. Révauger (dir.), *Écrire la pauvreté. Les enquêtes sociales britanniques aux XIX[e] et XX[e] siècles,* Paris, L'Harmattan, 1995.

- la Commission d'Assistance publique

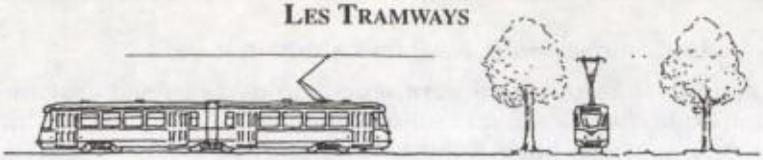
La bienfaisance publique sera alors remplacée par l'assistance publique instituée par la loi organique du 10 mars 1925 qui fusionne sur une base communale les hospices civils et les bureaux de bienfaisance en une Commission d'Assistance Publique (CAP). La mission de la CAP se comprend à la lumière de cette unification institutionnelle. Selon l'art. 66 de la loi, les commissions secourent les indigents et assurent le service hospitalier, ce que réalisaient dans leur sphère respective de compétence le bureau de bienfaisance et l'hospice civil. Mais la loi de 1925 ajoute à ces missions curatives la prévention de la misère ainsi que le complément des politiques sociales existantes.

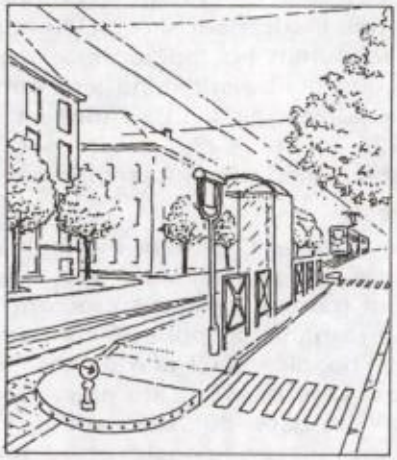
Le champ d'action de la CAP est alors quasi illimité. Se marque donc ce que l'on peut appeler une rationalisation des secours publics qui permet de transférer entre eux les ressources de chaque organisme primitif concurrent (le bureau de bienfaisance et l'hospice civil) afin de compenser leurs faiblesses respectives. Le processus, de plus, recouvre une réorientation des publics visés par l'assistance : les indigents, d'une part, accédant au service social et à l'octroi de secours variables en cas de besoin mais aussi l'ensemble de la population, d'autre part, accédant aux hôpitaux, dispensaires et hospices.

Si la loi de 1925 définit l'indigent, en son article 68, §1er, comme la personne incapable de subvenir à ses besoins (ce qui implique à la fois un état de besoin et une nécessité d'assistance) et organise, fait nouveau en ce domaine, en son article 94, un droit d'appel - très relatif - des décisions de la commission, la CAP se voit tout de même dotée d'un large pouvoir d'appréciation des situations individuelles et de l'aide à apporter : elle ne rend compte de ses décisions à personne; l'assistance est discrétionnaire.

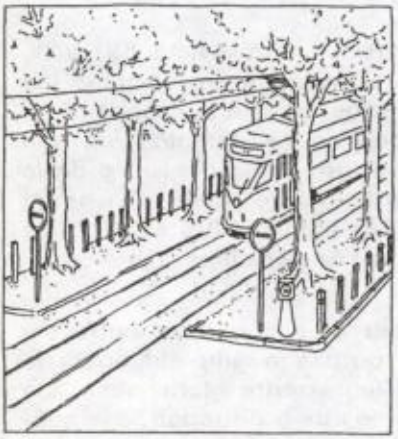
L'écart empirique que l'on pouvait déjà constater entre les indigents et les travailleurs prit toute son ampleur après la seconde guerre mondiale, durant les «trente glorieuses». Lié à la fois au développement des forces de production, à la qualification de la main d'œuvre, à la création d'un système de sécurité sociale ainsi qu'à l'intervention massive des Etats dans l'économie, le progrès économique et social semblait avoir résolu le problème de la rareté réduisant la pauvreté à un phénomène résiduaire indépendant de la condition salaria-

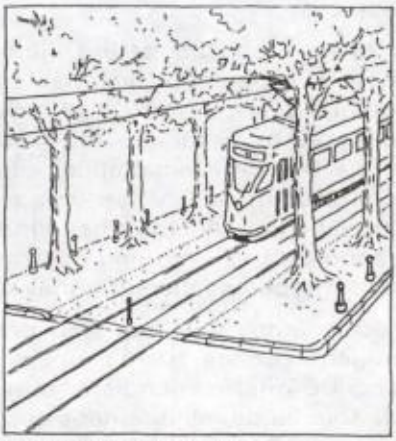
LES TRAMWAYS





NE PAS TRAITER LES ARRETS COMME DES OBSTACLES





SITE PROPRE DU TRAM NETTEMENT TRACE: LA SIGNALISATION EST INUTILE

Extrait du *Manuel des espaces publics bruxellois.*

le, relevant d'un droit lui-même considéré comme résiduaire et séparé des régimes de sécurité sociale établis sur une base professionnelle. Durant cette période, l'aide que la société apportait aux personnes démunies, indigentes, semblait n'être aucunement affectée par les exigences de la vie économique et ne plus concerner qu'une marge d'individus, les «inadaptés sociaux», les «handicapés sociaux», les «marginaux» (si l'on retient les étiquettes stigmatisantes utilisées alors), le «quart-monde» (si l'on retient le stigmate renversé proposé dès les années soixante par le mouvement A.T.D.-Quart Monde). La pauvreté était appréhendée comme une somme de parcours individuels, les uns accidentels, les autres désirés, (ou, dans le renversement du stigmate, comme l'effet durable d'une pauvreté héréditaire) que la collectivité devait assister sans en porter la culpabilité même si certains accidents relèvent de déséquilibres sociaux exceptionnels et temporaires immergés dans un progrès général du bien-être.

Le modèle individualiste de compréhension de la pauvreté, sous la modalité de l'accident paupérigène ou de la responsabilité personnelle, marqua fortement et le travail social d'alors (l'aide individualisée psycho-sociale) et l'élaboration de la loi du 7 août 1974 octroyant, selon une perspective de justice distributive, un revenu minimum aux indigents, définis comme personnes n'étant pas en mesure de se procurer soit par leurs propres efforts, soit par d'autres moyens, les ressources suffisantes à leur entretien (art. 1, §1er).

La conditionnalité de la loi de 1974, relative à la nationalité, à l'âge, à la résidence, aux ressources et à la disposition subjective à être mis au travail, lie le modèle individualiste de lecture de la pauvreté à un traitement catégoriel défini objectivement d'une part (âge, nationalité, résidence, ressources réelles et dues), subjectivement d'autre part (disposition à être mis au travail, renvoi vers les débiteurs alimentaires). La prestation sociale résiduaire n'est pas automatique puisque le droit n'est garanti qu'aux personnes qui ne peuvent se procurer des revenus autrement que par la demande d'octroi du minimex mais la logique catégorielle d'octroi apparente le minimex à la sécurité sociale : à la logique *«si... alors...»* des régimes contributifs répond la logique *«si... et si en outre... alors...»* du régime non-contributif. Cette logique est bien différente de la logique discrétionnaire de l'assistance publique *«si... on verra...»*, c'est pourquoi on peut considérer qu'à l'assistance-discrétion succède l'assistance-droit et qu'ainsi la part dis-

crétionnaire de l'assistance est limitée par le droit - bien sûr, un droit à l'assistance semble toujours paradoxal mais si l'on considère que le mot assistance veut étymologiquement dire «se tenir auprès de», un droit à être assisté, un droit, pour une personne en détresse, à ce qu'un pouvoir public se tienne à côté d'elle le temps nécessaire à la redécouverte de son autonomie est concevable et éthiquement acceptable.

- le centre public d'aide sociale

La réforme de l'assistance publique se fit en deux étapes, l'une (1974) garantissant le revenu minimum à qui de droit, l'autre (1976) transformant l'espace de l'assistance publique en espace de l'aide sociale, attribuant au sujet de droit une créance sur le pouvoir public débiteur d'aide (le centre public d'aide sociale) exigible devant les tribunaux. Dans l'esprit du législateur, les deux lois relèvent de la volonté de défendre la **dignité humaine.**

On le voit, l'aide sociale est affaire de pouvoirs publics (locaux) et consiste en un régime spécial de protection sociale, non contributif, basé sur la solidarité générale, distinct des régimes contributifs de sécurité sociale qui sont, dans notre modèle bismarckien d'État dit «providence», des régimes généraux basés sur une solidarité spéciale.

Toutefois, affaire de pouvoirs publics ne veut nullement dire garantie du respect de la dignité de l'usager du service public, ni immunisation des catégories d'action de ces administrations envers l'idéologie libérale.

1) Pour ce qui est du respect de la dignité humaine, la polémique a, à tout le moins, fait rage autour du traitement réservé par certains CPAS. aux demandeurs d'aide candidats réfugiés [6] ou dépourvus de domicile fixe (c'est la question de ce que l'on a appelé un peu facilement le minimex de rue [7]). Le respect de la dignité humaine étant en dernière instance de la compétence des tribunaux, que se passe-t-il quand certains demandeurs d'aide n'accèdent pas à la Justice ? Des témoi-

6. Voy. I. Dechamps et M. van Ruymbeke, *L'aide sociale dans la dynamique du droit*, Bruxelles, De Boeck-Université, 1995 et bibliographie utilisée.

7. Voy. I. Dechamps, «A propos du minimex de rue», *Socialisme*, n°2, 1996, pp. 23 à 24 et *Bruxelles Informations Sociales*, n°136, 1996, pp. 26 à 27.

gnages de travailleurs sociaux indiquent que quand l'offre de services par les CPAS. est incomplète ou refusée au demandeur, l'initiative privée prend le relais : la personne passe de l'organisme chargé du devoir de solidarité à l'organisme chargé de la vertu de charité pour retourner éventuellement au service public puisque celui-ci est habilité à payer un revenu minimum. Ces témoignages montrent aussi que certaines missions des CPAS (légalement possibles) sont supportées soit par le patrimoine privé, soit par le patrimoine des pouvoirs publics subsidiant les organismes privés (bien souvent les deux à la fois). Ce qui se joue alors est un report de charges d'organismes publics immédiatement compétents sur le secteur privé ou sur les pouvoirs publics médiatement compétents. Des vases communiquant les personnes, les missions et leurs coûts.

2) Pour ce qui est de la contamination des catégories de l'aide sociale, la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire (dite «loi Onkelinx») a ajouté aux conditions d'octroi et de maintien du minimex (et facultativement de l'aide sociale) des jeunes de 18 à 25 ans (facultativement pour les plus de 25 ans) la signature d'un contrat dit «d'intégration sociale».

Je considère que cette législation n'est pas à l'honneur du ministre socialiste qui en porte la maternité. Mais qu'attendre en effet des CPAS quand ils se pensent comme des «entreprises sociales» [8] prospectant un «marché» afin de «[...] *produire des biens, des services et des prestations en optimalisant le résultat pour le meilleur rapport qualité-prix*» [9]. On notera qu'en l'occurrence, ce discours est dénué de sens puisque le terme «entreprise» désigne une organisation vivant de la vente de ses produits, et donc du prix payé par les acheteurs. Certes, les CPAS passent des «contrats» avec des «clients», mais depuis quand les ayant droit à l'aide sociale seraient-ils des produits ? Qui les achète ? Où les achète-t-on ?

Dans cet emprunt des termes du commerce (comment on peut, sans cynisme ou sans sottise, faire le marchandisage des exclus ou des institutions publiques d'aide sociale appelées au dynamisme, à la performance ou à l'excellence

8. J. Degré, «Le CPAS.: une entreprise sociale», *Le Mouvement Communal*, n°10, 1987, pp. 43 5 à 443.

9. J.-M. Berger et E. Jacques, *Droit au cœur*, s.l., Labor, 1989, p.245.

dans le recyclage des perdants en gagnants, je ne sais), l'aide sociale coulée sous forme de contrat entre l'organisme public aidant et l'individu demandeur d'aide est confondue avec le marchandage. Aussi y a-t-il lieu de s'interroger sur cet usage d'une notion de droit civil si connotée par son origine libérale.

Mais une telle interrogation n'est pas le souci du personnel politique-syndical social-démocrate qui vantera sans nul doute les mérites des services publics et opposera ceux-ci à l'arbitraire caritatif du privé. Pourtant, la contractualisation de l'aide sociale montre, entre autres domaines, que la pensée étatiste de la gauche traditionnelle est imprégnée, paradoxalement, de libéralisme économique et se retourne en définitive contre les usagers des services publics - pour ce qui nous concerne ici, les plus démunis.

La contractualisation de l'aide sociale se donne certes à voir comme une nouvelle technique de travail social cherchant à satisfaire efficacité (comment évacuer au plus vite les ayant droit) et exigence éthique (comment faire des ayant droit des individus «responsables» qui ne demandent plus à être aidés par les pouvoirs publics), mais elle n'en reste pas moins restrictive dans l'octroi de prestations sociales (de sécurité sociale comme d'aide sociale : l'aide sociale pourrait être le banc d'essai de la contractualisation des prestations de sécurité sociale) et régressive dans l'appréhension d'une production sociale-économique du paupérisme ainsi que la tradition du mouvement ouvrier a pu l'établir depuis le siècle passé.

Il faut comprendre qu'au nom de la solidarité collective avec l'allocataire social, la contractualisation introduit dans la protection sociale la notion de «solidarité réciproque», c'est-à-dire l'idée que l'allocataire doit être solidaire du pouvoir payeur de l'allocation (j'ajoute qu'elle se situe en deçà du solidarisme du siècle passé qui, à partir de la même notion de solidarité réciproque entre individu et collectivité, prônait la création d'un système d'assurances sociales : ici, il s'agit de saborder l'«Etat-providence», trop coûteux [10]). Cette idée est, bien entendu, contraire à l'histoire du mouvement ouvrier (que je

10. Voy. L. Bourgeois, *Solidarité,* Paris, Librairie A. Colin, 1914 (8e éd.), ainsi que, plus analytiquement, J. Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques,* Paris, Seuil (Coll. Points), 1994.

sache, la société capitaliste ne se confond pas encore avec la société sans classes) mais il semble bien que le parti socialiste qui est à la base de l'exigence de réciprocité dans la solidarité du pauvre au pouvoir ne s'embarrasse pas d'autant de précautions; or, rien dans la solidarité réciproque ne permet la constitution d'une solidarité basée sur le partage d'une condition et de sentiments communs (une *solidarité mécanique* comme disait Durkheim) qui est au fondement de l'action collective, de la lutte sociale. Je ne peux que constater qu'en la matière ce sont les défenseurs traditionnels du service public qui livrent sans défense le citoyen le plus démuni au pouvoir public et déforcent l'expression possible d'un mouvement populaire se levant contre l'exclusion sociale. Si aliénation il y a, les pouvoirs publics locaux, soutenus en quelque part par le pouvoir fédéral, y contribuent.

conclusion

J'ai voulu, sans doute avec quelque accent polémique, montrer par le biais de l'histoire de l'aide sociale, que la dichotomie privé/public sur laquelle se penche le projet éditorial de ce numéro des *Cahiers Marxistes* n'est pas satisfaisante pour rendre compte du social, ni d'un point de vue sociologique, ni d'un point de vue marxiste. Il est bien sûr des éléments du rapport entre l'Etat et la société civile que je n'ai pas rencontré, il faudrait pour cela écrire plus qu'un long article : je n'ai pas, par exemple, sensiblement discuté de la conjonction objective que le privé et le public réalisent dans l'effectuation des fonctions collectives, j'ai très peu abordé le caractère aliénant de l'initiative philanthropique du siècle passé (dont il faut dire qu'elle n'est pas le monopole du monde chrétien), je n'ai pas plus abordé la fonction objective du conservation du système capitaliste que remplit actuellement - et depuis bien longtemps - la social-démocratie et son option préférentielle pour l'occupation du pouvoir (par exemple je n'ai rien dit, ou tout au plus évoqué, de ce que le discours libéral passe mieux, et est plus efficace dans ses effets, par le social-libéralisme des partis sociaux-démocrates que par les partis libéraux proprement dit), de tout cela, je le reconnais, je n'ai rien exposé.

Je ne peux m'empêcher cependant de penser à cette remarque de L. Althusser selon laquelle la distinction entre privé et public relève du droit bourgeois. Qu'on prenne cet

enseignement pour la base d'une dénonciation de l'alliance objective entre le privé et le public afin de reproduire les rapports sociaux d'exploitation ou, au contraire, comme je le souhaite, que cela puisse signifier que secteur privé et secteur public ont quelque chose à partager dans la recherche d'une alternative sociale (pour autant que l'on envisage les travailleurs du privé et du public et non les (ou certains des) pouvoirs organisateurs), importe peu : la valorisation du privé contre le public ou du public contre le privé est dénuée de sens, non seulement théoriquement mais aussi pratiquement.

l'enseignement libre : vecteur de la privatisation de l'enseignement ?

joan lismont*

En premier lieu, nous voulons souligner l'utilisation étrange du vocabulaire : l'enseignement privé subventionné est appelé enseignement libre... C'est une formidable [1] synonymie qui laisse entendre que les réseaux d'enseignement qui ne sont pas d'initiative privée ne sont pas libres...

Que dire de la confusion qu'entraîne la synonymie, dans l'enseignement en Belgique, des mots «catholique», «confessionnel» et «libre» ? Il y a là un étrange glissement de sens qui affirme que ce qui n'est pas catholique n'est pas libre; de là à penser que seuls les catholiques sont libres, même si ce ne sont que les P.O. (Pouvoirs Organisateurs) qui sont libres... Dans une culture où la liberté fait figure d'idéal absolu, cette utilisation du vocabulaire n'est pas innocente; dans une société où l'on a instillé la méfiance envers le service public, cette appellation peut, en partie, expliquer le déplacement

* Permanent au SEL-Setca (FGTB).

1. Au sens premier du terme : *«Qui inspire ou est de nature à inspirer une grande crainte»*, Nouveau Petit Robert, Paris 1993.

d'élèves de l'enseignement de service public vers l'enseignement libre [2].

Il nous faut ensuite remarquer qu'en Belgique, les grands idéaux proposés à l'enseignement (ne fût-ce que l'école de Jules Ferry) n'ont jamais été imposés sous une forme unique. Comme dans d'autres pays européens, il y a eu des affrontements idéologiques et politiques entre les partisans de l'école d'initiative «privée» (confessionnelle la plupart du temps et donc, en ce cas, à l'initiative de l'autorité ecclésiastique) et les partisans du renforcement de l'école organisée par l'autorité publique. Si dans d'autres pays, la tendance école publique a pu s'imposer par une volonté politique majoritaire, ce ne fut pas le cas en Belgique, où les forces en présence se retrouvèrent à égalité [3] dans une très longue guerre scolaire. Le Pacte scolaire qui mit fin à ce conflit relève de l'accord dissensuel bien plus que consensuel; il faut constater en plus qu'il semble avoir surtout profité à l'enseignement catholique (reconnaissance des diplômes, bâtiments scolaires, ... et même les subventions-traitements [4] des membres du per-

2. Les raisons du déplacement des élèves de l'enseignement de service public vers l'enseignement libre restent un mystère. Il y a une réputation de sérieux, d'encadrement et d'accueil des élèves mais est-elle vraiment fondée ? Une cause de cette réputation est que le dévouement est fort intériorisé dans la culture catholique et donc dans l'enseignement libre catholique.
Il y a le fait que, dans l'enseignement libre, les usagers sont plus proche du responsable de l'établissement. Il y a certainement aussi le fait que mettre son enfant dans une école qui a une connotation «privée» est chic et montre que l'on a les moyens (même si cela ne coûte pas franchement plus cher qu'ailleurs, la réputation est là).
Enfin, il y a aussi, dans notre culture actuelle, le passage de la sphère du collectif à la sphère de l'individuel. C'est un sens des «quarante propositions» (où l'on oppose l'individu à la massification...).

3. Cette «égalité» entre monde laïc et monde catholique semble une constante en Belgique... Déjà, la Révolution brabançonne de 1789 prit fin à cause de ce conflit idéologique où aucune tendance ne parvint à l'emporter vraiment.

4. L'auteur de ces lignes, permanent au SEL-SETCa, ne se plaindra pas de cette égalité des traitements et subventions-traitements... Remarquons, que la volonté du Ministre COLLARD de payer directement la subvention-traitement à l'enseignant du libre plutôt qu'à son P.O. est un des éléments qui ont déclenché la dernière phase de la «guerre scolaire» en 1955. Il est vrai qu'à l'époque, des P.O prélevaient une part substantielle sur ce traitement pour le fonctionnement de l'école...

sonnel qui équivalent au traitement des enseignants de l'État [5]).

Notons également que durant longtemps, les catholiques ont considéré que l'éducation et l'instruction faisaient partie des tâches familiales... et donc, par prolongement, faisaient partie des tâches de l'Église [6]. Une des bases de ce système est «qu'il faut sauver l'âme de l'enfant».

À partir de la deuxième guerre mondiale, les catholiques voudront que l'État assure l'égalité entre les réseaux, notamment par le subventionnement «à égalité». C'est un changement quant à la perception du rôle de l'État en matière d'enseignement [7].

Le principe «un enfant égale un enfant» encore utilisé par le PSC, et la défense de «l'âme de l'enfant» couvrent une autre réalité: celle de l'argent. L'objectif de la famille catholique est

5. Communauté depuis 1989.

6. Il faut analyser le catholicisme comme une famille un peu traditionnelle dirigée par le «Pater familias» (ici, l'autorité ecclésiastique).

7. Même si, à l'occasion de crises dans l'enseignement, le fantasme du maintien du seul réseau libre (excluant les autres) peut resurgir. À titre d'exemple archéologique, voici un extrait d'une note diffusée au moment de Val-Duchesse (les références précises de celle-ci ont malheureusement disparu): *«L'enseignement catholique n'est pas du tout d'accord quand le Ministre déclare par exemple que l'enseignement libre devrait payer le prix de la liberté.*
La liberté d'enseignement et la liberté pédagogique sont des droits inaliénables, garantis par la Constitution. Et, en plus, l'enseignement subventionné est de loin le moins cher. 80% de l'enseignement belge est subventionné - pas organisé par l'État.
Si la facture de l'enseignement est trop élevée, tout qui connaît le dossier sait fort bien que ce n'est pas à cause de la multiplicité des réseaux.
Comment est-ce possible que des personnes intelligentes comme nos ministres de tous les Gouvernements des dernières années n'ont pas encore découvert, malgré des réponses répétées à des questions parlementaires et d'autres preuves, qu'un élève de l'enseignement libre coûte beaucoup moins au Trésor public qu'un élève de l'officiel. Et ce n'est pas Mac Kinsey qui va dire le contraire !
Si l'on voulait un seul réseau d'enseignement, il est clair et il est prouvé qu'il faut en tout cas que ce soit le réseau libre. Où les responsabilités incombent aux responsables réels, c'est-à-dire le pouvoir organisateur de l'école.»

d'obtenir la prise en charge totale de bâtiments scolaires par l'État, désormais par la Communauté française.

C'est une revendication qui resurgit de temps à autre. Nous sommes prêts à parier qu'elle resurgira avec insistance dans les prochains mois, même au risque de rallumer une tension entre les réseaux, voire une guerre scolaire.

Pour comprendre que ce combat de la famille catholique pour l'égalité des moyens, appelée «égalité entre réseaux scolaires», continue, il suffit de voir l'insistance depuis 1995 sur les «avantages sociaux» dans l'enseignement fondamental [8]. Des PO catholiques soutenus par la FIC [9] vont jusqu'à l'action en justice. Il s'agit réellement d'un Front sur la ligne de combat [10].

Il faut noter enfin que l'enseignement catholique en Belgique francophone a tout d'une structure anarchique. Il y a bien sûr le SeGEC [11], qui est le bras de la Conférence des Évêques. Mais il y a aussi la multitude des PO qui poursuivent leurs intérêts propres et entrent parfois en concurrence avec d'autres écoles du même réseau. Les positions du SeGEC ne sont pas toujours suivies par les PO locaux; le SeGEC n'a d'ailleurs pas de véritables moyens de les faire respecter. Par exemple, si le SeGEC donnait comme instruction d'accepter toutes les inscriptions d'élèves, il n'est pas certain qu'il soit suivi par les PO des écoles élitistes... D'autre part, le SeGEC représente toutes les Écoles catholiques dans de nombreuses négociations et dans les Commissions paritaires. Il convient

8. Le problème vient du fait que si la Commune paie des avantages sociaux aux écoles fondamentales communales (qu'elle organise !), elle doit prendre en charge les mêmes avantages dans l'enseignement fondamental libre sur territoire communal (mais pas pour l'enseignement fondamental de la Communauté). Il s'agit des prestations non couvertes par la subvention-traitement telles que la surveillance de midi, les garderies, les écoles de devoir dans le cadre scolaire. Notons qu'il n'existe pas de définition des «Avantages sociaux» dans le Pacte Scolaire.

9. Fédération des Instituteurs Chrétiens, syndicat CSC majoritaire dans l'enseignement fondamental catholique.

10. *La Libre Belgique* parle du *«front des avantages sociaux»* (26 novembre 1996).

11. Ex SNEC dont le siège est la rue Guimard.

donc de ne pas voir dans l'enseignement catholique un bloc monolithique [12], même si dans la réalité de certaines actions ou de certains combats, la «famille catholique» serre les rangs et donne l'apparence d'une unité.

l'enseignement catholique est-il fondé à mettre en avant la notion d'école de service public ?

Les responsables du Secrétariat Général de l'Enseignement catholique agitent, depuis quelques années, la notion de «service au public» pour qualifier les écoles catholiques. Si nous entendons bien le discours des responsables des écoles catholiques, celles-ci seraient, par ce «service au public», un Service public «fonctionnel».

Pour nous, «service public» et «service au public» ne sont pas la même chose. Il s'agit seulement d'une analogie. Dans leur discours, les responsables de l'enseignement catholique veulent glisser de l'analogie à l'identité. Ce raisonnement relève du sophisme. Les commerces rendent un service au public; sont-ils pour autant de service public ?

Dans le service public, les organisateurs sont eux-mêmes de service public et subissent donc un contrôle démocratique (notamment par l'élection des mandataires au suffrage universel). Le «service au public» est organisé selon la liberté d'entreprendre. Rien n'a jamais obligé un Évêché à organiser de l'enseignement.

Le Pacte scolaire a quelque peu modifié les données du problème... En subventionnant les écoles libres si elles répondent à un «cahier des charges», les Pouvoirs publics reconnaissent

12. Un exemple parmi d'autre de cette «structure anarchique» est la réaction de PO d'écoles fondamentales qui ne veulent pas mettre en œuvre la décision des Commissions paritaires de l'enseignement fondamental libre confessionnel et de l'enseignement spécial libre confessionnel qui prévoit la création d'instances locales de concertation dans toutes les écoles fondamentales du libre confessionnel. Ces décisions de Commission paritaire ont pourtant été signées par la délégation du SeGEC... De plus, ces décisions ont été rendues obligatoires par Arrêté du Gouvernement de la Communauté française...

en ces écoles libres subventionnées *«des 'opérateurs' pour l'organisation d'un enseignement dont les programmes sont définis légalement, les diplômes homologués, dont le personnel perçoit une subvention-traitement de la Communauté française [13]. Les titres requis pour le personnel sont définis par la Communauté française, etc. »*[14]

L'enseignement «libre subventionné» est donc devenu, que cela plaise ou non, un sous-traitant du Ministère de l'Éducation... Est-il service public pour autant ?

La question qui se pose est avant tout la définition du service public. Nous devons prendre en compte les trois lois du service public :
- la loi d'égalité des usagers qui interdit au service public de discriminer ses usagers (notamment de refuser des inscriptions d'élève sur une base philosophique, raciale, culturelle ou de classe sociale);
- la loi de continuité qui lui fait devoir d'assurer la permanence du service (excluant par exemple la fermeture d'une école si de ce fait, le service public n'est plus assuré);
- la loi du changement qui oblige le service public à s'adapter pour répondre en permanence aux besoins des publics et à leur évolution.

Force nous est de reconnaître que certaines écoles libres répondent bien à ces trois lois de service public. Force nous est de constater que certaines écoles de service public ne répondent pas à ces trois lois (notamment en ce qui concerne l'égalité des usagers, cf. certains refus d'inscription)...

13. Il convient de rappeler que le personnel de l'enseignement libre n'est pas statutaire car le «statut» du libre n'est pas un vrai statut de service public, il est un cadre légal un peu particulier pour un personnel jugé tellement particulier qu'il ne peut dépendre de la loi sur le contrat de travail comme tous les travailleurs du privé. Il faut noter qu'un enseignant du libre n'est jamais nommé... il est engagé à titre définitif. Il y a plus qu'une nuance. La nomination ne peut être faite que par une Haute Autorité contractante (La Communauté française, une Province, une Commune) et non par un PO privé, même subventionné.

14. Sylvie KWASCHIN, «Hautes Écoles de l'enseignement supérieur : qu'est-ce que organiser la production d'un service public ?» in *Le SEL* n°11, troisième trimestre 1996.

Toutes les écoles dites de service public ne répondent donc pas nécessairement aux lois de service public, certaines écoles «libres» répondent quant à elles aux critères de cette loi... Il y a manifestement là un problème.

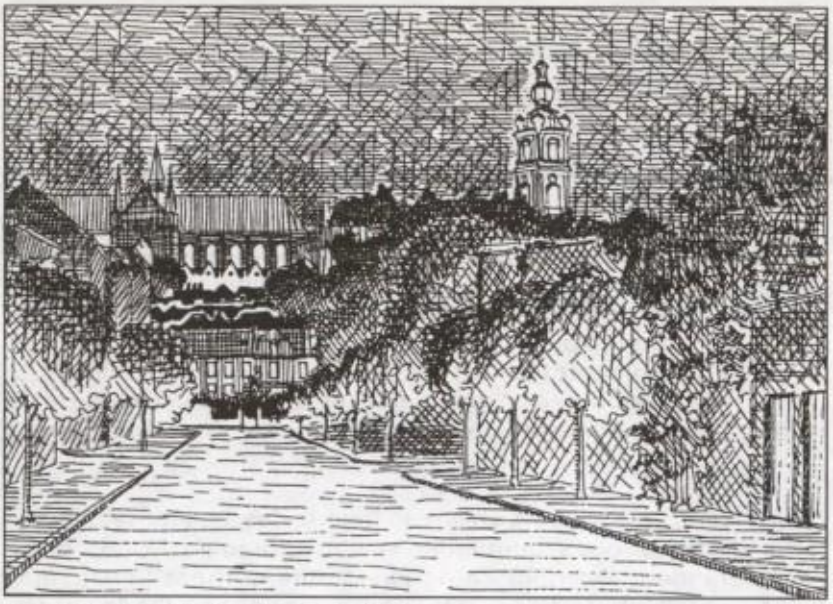
Nous pouvons imaginer qu'à terme, seules les écoles répondant réellement aux lois de service public puissent être prises en charge (traitement, fonctionnement, ...) par la Communauté, quel que soit le réseau. Ceci nécessiterait un nouveau sens à l'école de service public, étant entendu que les écoles des communes et provinces qui ne répondraient pas aux lois de service public resteraient des écoles de statut public.
Dans cette hypothèse, il est clair que toutes les écoles de la Communauté doivent correspondre aux lois de service public [15].

En principe, le service public est garant des solidarités.
Nous pouvons nous demander si c'est toujours le cas dans l'enseignement. Le nombre de jeunes qui quittent l'enseignement mal alphabétisés est impressionnant. Dans notre société, il y a exclusion par illettrisme, or une des missions de l'enseignement est de permettre à chacun de ses usagers de s'intégrer dans la société...

l'autonomie

La mode est à l'autonomie. Les «40 propositions» de la Ministre-Présidente Onkelinx la prévoient. Que sera cette autonomie ? Dans l'enseignement libre, nous connaissons l'autonomie des PO. Le fonctionnement des écoles est-il plus démocratique pour autant ? Nous en doutons. Le fait que chaque école libre est une entreprise privée permet des élections sociales et le contrôle par des instances légales (Conseil d'entreprise et Comité pour la Prévention et la Protection du Travail). Ceci est encore de trop pour les PO autonomes catholiques qui mettent tout en œuvre pour les remplacer par des organes «bidons» qui empêchent tout contrôle. En Flandre, ils ont déjà réussi à écarter, avec la complicité des organisations syndicales, les organes légaux. L'autonomie est un véritable risque de déstructuration sociale, de déstructuration des relations sociales dans l'enseignement. Pour nous,

15. Nous n'osons imaginer une école de la Communauté qui ne serait pas prise en charge par... la Communauté !



Extrait du *Plan Lumière de la Ville de Mons.*

l'autonomie va à l'encontre du service public car elle confie le pouvoir à des petits chefs locaux.

Nous comprenons très bien que les acteurs de l'enseignement de la Communauté, sous couvert d'autonomie, espèrent une décentralisation locale sans doute nécessaire. Néanmoins, l'autonomie risque de différencier terriblement la structure même d'une école à l'autre. Prenons l'exemple des normes dans le secondaire. Pour éviter que certaines classes soient abusivement nombreuses au profit de quelques petites classes peu nombreuses, nous revendiquons le rétablissement des normes objectives de maintien et de dédoublement des classes. L'absence de ces normes objectives arrange beaucoup de PO et de directions... Cela leur permet une gestion «en souplesse» de leur établissement, paraît-il (souplesse pour qui ?). L'autonomie sans le retour préalable des normes objectives entraînera la multiplication de situations où il y aura des classes privilégiées et des classes «laissées pour compte».

et vint la privatisation de l'enseignement...

L'idée de privatisation de l'enseignement progresse et se met en œuvre dans une certaine discrétion. Les propositions d'enseignement-formation en alternance telles qu'elles sont prévues en Région wallonne par les «forces vives» vont réellement dans le sens de la privatisation... De cette manière-là, l'enseignement professionnel risque bien d'être transformé en un système de formation au service exclusif des entreprises. Qui déterminera les profils de formation ? Quand nous voyons que ces profils sont déterminés essentiellement par les entreprises pour la «forme trois» de l'enseignement spécial, il y a tout lieu de craindre que l'enseignement professionnel et la forme wallonne de l'alternance suivent le même chemin. Reste à savoir qui décernera les diplômes ? Les autorités publiques en charge de l'enseignement ou un Conseil des «forces vives» ? Le risque est grand de voir la certification échapper à l'enseignement.

D'autre part, par la réforme des Hautes Écoles, le Conseil de la Communauté française commence à privatiser l'enseignement, y compris l'enseignement qu'elle organise directement. Le décret «financement» des Hautes Écoles voté le 4 sep-

tembre 1996 stipule que la Communauté se contente désormais de *«contribuer»* au financement de l'enseignement supérieur, qu'elle organise ou subventionne. Les Hautes Écoles, y compris celles des réseaux de service public, vont donc devoir trouver une partie de leur financement ailleurs, notamment en travaillant pour des entreprises, ... Le glissement vers la réelle privatisation est entamé.

Si l'on continue à se chamailler entre réseaux, ou plutôt entre défenseurs d'un réseau unique de service public et défenseurs de l'existence d'un réseau libre, nous risquons fort de nous tromper d'adversaire. L'adversaire n'est pas l'autre réseau ni l'autre caractère [16], c'est la politique qui est menée.

Notons que, dans l'enseignement libre, une véritable privatisation de certaines écoles élitistes n'est pas à exclure. Elle pourrait être, par exemple, une réaction à une éventuelle interdiction du «refus d'inscription»... À l'instar de ce qui se passe en Angleterre et aux USA, des parents seront ravis de payer cher pour un enseignement de «classe». De telles options posent un réel problème de démocratie.

et si plus que la privatisation, l'avenir était à la marchandisation ?

Une autre caractéristique de l'enseignement belge est la marchandisation. L'absence de carte scolaire (le libre choix constitutionnel du chef de famille) fait que les parents ont le libre choix, non seulement du réseau mais de n'importe quelle école.

Ce libre choix entraîne l'existence d'un marché de l'étudiant et de ses parents, donc une concurrence entre écoles, y compris entre écoles du même réseau. Nous sommes un des seuls pays où des enseignants font du démarchage à domicile, collent des affiches de publicité, etc., un pays où la détermination des options d'une école se fait, notamment, en tenant compte d'une étude du marché... du recrutement des élèves.

16. Il y a le caractère confessionnel et le caractère non confessionnel.

L'idéologie dominante dans notre société est celle du marché. La concurrence entre écoles entre bien dans le cadre de cette idéologie.

Le modèle wallon de la future alternance en matière est bien dans cette logique.

De plus, les usagers sont également marqués par la notion du marché. En septembre, il n'est pas rare de voir des élèves du secondaire tester une école une demi-journée pour voir l'ambiance, le type de cours, le type de professeurs et d'élèves comme l'on fouine dans les rayons d'un supermarché pour trouver le meilleur rapport qualité-prix.

Tout ceci a une conséquence quant à la manière de traiter les problèmes au sein d'une école : il faut les traiter dans la discrétion, pour ne pas perdre sa part de marché. Le problème sera d'ailleurs nié à l'extérieur... Songeons à la manière dont sont réglés les problèmes de drogue ou de violence (quand il n'y a plus moyen de cacher des faits violents, tout le monde dans l'école s'évertuera à dire que c'est vraiment exceptionnel, alors que ...).

Cette marchandisation, caractéristique belge sur le Continent, peut expliquer pourquoi les modèles sociologiques de l'éducation (français notamment) s'appliquent mal à l'école belge.

Pour nous, le danger pour le futur de l'enseignement est, pour le moment, plus dans cette marchandisation qui imprègne tous les esprits que dans une éventuelle future privatisation. Le moyen que nous voyons pour lutter contre cette marchandisation est de développer le caractère réellement démocratique de l'enseignement et l'ouverture de chaque école à l'ensemble des usagers, à égalité. Ceci pourra entraîner un véritable pluralisme dans chaque école. Bien sûr, il faudra également bloquer la concurrence entre écoles et organiser, légalement, le contrôle effectif, de tous les Pouvoirs Organisateurs.

l'avenir du service public

Lors d'un débat, à Bruxelles ce 18 novembre 1996, intitulé «Vers un nouveau contrat social», l'économiste français Jean-

Paul Fitoussi s'est pris à rêver aux services publics du siècle prochain. Il en voyait surtout trois :
«- un service public de la santé;
- un service public du logement;
- un service public de l'éducation qui permette effectivement de dispenser une formation, une éducation, un savoir-faire tout au long de la vie (système qui, pour lui, ne peut ressembler aux actuels systèmes de formation continuée).
Le tout accompagné d'un système de protection sociale qui pourra accompagner l'individu au cas par cas (et non avec une norme absolue et immuable)».

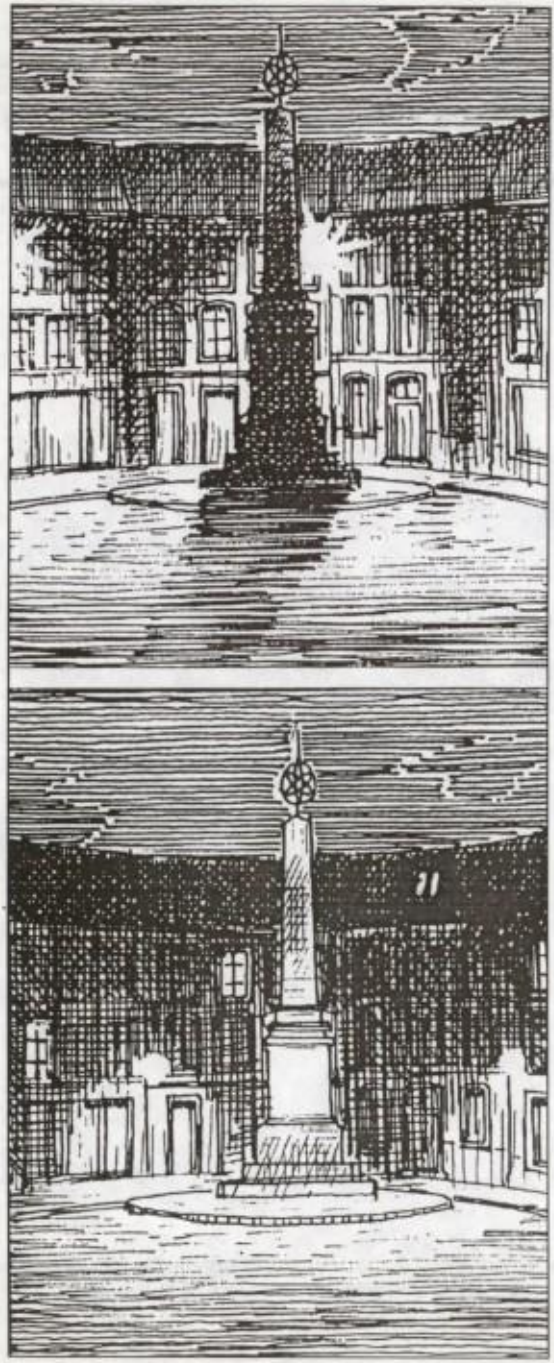
Jean-Paul Fitoussi ajoute une précision utile : *«il faut inventer le service public du XXI^e siècle et pas uniquement liquider celui du XX^e»*

Gageons que cela puisse se réaliser !

Nous ne résistons pas à l'envie de terminer cet article en citant un extrait de «L'école sacrifiée».
«Seule une école publique, obligatoire pour tous et entièrement gratuite, peut garantir que tous les enfants jouissent au moins de conditions d'enseignement identiques, ce qui est la base nécessaire mais encore largement insuffisante, pour assurer un accès égal aux savoirs.
Qu'on me comprenne bien. Il n'est pas question d'affirmer qu'aujourd'hui l'enseignement officiel serait, en général, «meilleur» que les écoles dites «libres». Je ne suggère évidemment pas qu'on ferme purement et simplement les établissements catholiques; ni même qu'on les intègre sans autre forme de procès dans l'un des réseaux officiels existants. Le plaidoyer tenu ici est celui d'une autre école : axée sur la construction d'un rapport au savoir positif chez les enfants du peuple, qui éliminerait les filières hiérarchisantes et viserait à la réussite de tous, qui refuserait à la fois l'élitisme et les diktats des employeurs, qui serait un lieu de vie; une école entièrement gratuite, disposant de bâtiments modernes, agréables et spacieux, de bon matériel et d'un encadrement de haut niveau qualitatif et quantitatif. Des enseignants bien payés, ayant le temps et les moyens de se soucier de la formation et de l'éducation de chacun des enfants et des jeunes qui leur sont confiés. Et enfin, une école publique. Ce n'est pas nécessairement le dernier de tous ces points qui sera le plus difficile à réaliser...

Cela n'a rien à voir avec le prétendu «rapprochement des réseaux» qu'on est en train d'imposer aujourd'hui, où l'école publique se dilue en une espèce de réseau libre non-confessionnel.»[17]

17. Nico Hirtt, *L'École sacrifiée, La démocratisation de l'enseignement à l'épreuve de la crise du capitalisme*, éd EPO, septembre 1996, Bruxelles, page 258.



Extrait du *Plan Lumière de la Ville de Mons.*

service universel versus service public ?

claude vernay*

Inconnu en Europe il y a seulement quelques années, le service universel constitue désormais un concept clé du nouvel environnement réglementaire qui se met en place en vue de l'ouverture prochaine des télécommunications à la concurrence.

Dans cette perspective, cet article tente, d'une part, de cerner le concept de service universel tel qu'il est mis en œuvre dans le domaine des télécommunications; d'autre part, d'examiner ses relations avec la notion de service public inscrite au cœur du modèle traditionnel d'organisation du secteur.

Emprunté au contexte nord américain, le service universel est entré dans le vocabulaire juridique européen dans le cadre du paquet réglementaire préparant l'ouverture complète des services et infrastructures de télécoms à la concurrence.

Il est posé comme *«l'accès à un ensemble minimal de services définis d'une qualité donnée, ainsi que la fourniture de ces services à tous les utilisateurs, indépendamment de leur locali-*

* Chercheur à l'Observatoire Social Européen.

sation géographique et, à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un prix abordable» [1].

Outre que ce cadre appelle à son tour des définitions plus précises, en particulier des services concernés et de la notion de prix abordable, cerner le service universel implique encore de préciser ses principes de mise en œuvre : l'autorité qui le définit, les opérateurs chargés de l'assurer ou encore ses modalités de financement.

L'importance des enjeux liés au service universel tant du point de vue du consommateur que pour l'organisation concurrentielle du marché a rapidement conduit à un consensus européen sur la nécessité d'un encadrement réglementaire commun.
Le service universel n'en ressortit pas moins au domaine des compétences partagées entre l'Union et ses Etats membres. Sa mise en œuvre revient aux pouvoirs publics nationaux qui, dans les limites fixées au plan européen, ont pour prérogative de développer une réglementation propre au travers des autorités nationales de réglementation (ANR).

Ces dernières sont des organes indépendants des Etats qui maintiennent une participation financière dans un opérateur de télécoms et des opérateurs eux-mêmes auxquels les pouvoirs publics délèguent des fonctions de régulation du marché (réglementation, contrôle, règlement des conflits) [2].
La constitution d'une autorité réglementaire européenne indépendante de la Commission est une question régulièrement évoquée. Cette hypothèse, promue notamment par le Parlement européen, se heurte néanmoins à une vive opposition des Etats.

En ce qui concerne le contenu du service universel, la législation européenne identifie celui-ci à un droit d'accès au réseau fixe [3] permettant la téléphonie vocale, la connexion d'un télécopieur ou d'un modem, ainsi qu'à certains services tels que l'assistance d'un standardiste, les renseignements

1. Résolution du Conseil 94/C48, publiée au Journal officiel du 16 février 1994.
2. En Belgique, il s'agit de l'Institut belge pour les postes et les télécommunications (IBPT), créé par la loi de 1991 portant autonomie des entreprises publiques.
3. Par opposition à la téléphonie mobile.

téléphoniques ou la gratuité de l'annuaire et à des compléments de services liés à la modernisation des réseaux [4]. Elle garantit cette offre à un prix abordable, notamment dans les zones rurales ou à coûts élevés, ainsi qu'en faveur de certaines catégories d'utilisateurs vulnérables, en particulier les personnes âgées ou handicapées et les petits utilisateurs. Elle met aussi en place des mesures de protection du consommateur. Ces dernières portent notamment sur l'établissement d'un contrat prévoyant une indemnisation de l'abonné lorsque les niveaux de qualité fixés ne sont pas respectés. Elles établissent en outre le principe selon lequel, en cas de non-paiement des factures téléphoniques, la suspension complète des services n'intervient qu'après une période durant laquelle l'abonné peut recevoir des communications entrantes.

Enfin, la réglementation communautaire garantit encore la mise à disposition de cabines publiques payantes et la gratuité des appels aux numéros d'urgence. Elle prévoit aussi explicitement la capacité des autorités nationales d'imposer aux opérateurs des contraintes tarifaires visant des objectifs d'accessibilité pour tous et d'aménagement du territoire.

Il est admis que l'étendue du service universel doit évoluer dans le temps, en fonction du développement des technologies, des marchés et de la demande des utilisateurs. Dans cette perpective, la téléphonie mobile se présente comme un candidat sérieux à une prochaine intégration au service universel.

La définition des niveaux de qualité suit une logique similaire. La réglementation communautaire établit un cadre normatif dont l'objectif essentiel est d'harmoniser l'offre téléphonique sur l'ensemble du territoire. Ce dernier est mis en application et précisé par les autorités nationales compétentes notamment en ce qui concerne les objectifs spécifiques à atteindre. Il est à noter que la qualité du service couvre des questions telles que le délai de raccordement et de réparation des dérangements ou encore la proportion de cabines publiques en état de marche.

4. Notamment, la facturation détaillée, l'interdiction sélective des appels, l'identification de la ligne appelante, l'accès à des services à tarification spéciale, ...

La notion de prix abordable dont on s'accordera à penser qu'elle conditionnera largement le caractère effectif ou non du droit d'accès universel doit être définie au plan national, en fonction de la situation du marché, des traditions et des choix propres à chaque pays. La Commission européenne rejette toute hypothèse d'un encadrement communautaire des prix. Il lui reviendra néanmoins, dans le cadre du contrôle de l'application de l'ensemble des dispositions communautaires, d'apprécier si les tarifications nationales rencontrent bien l'objectif du prix abordable.

Sur le plan du financement, le principe est celui d'une répartition des coûts entre les différents opérateurs de téléphonie fixe. Les transferts financiers peuvent s'effectuer soit au travers d'un fonds du service universel alimenté par les opérateurs qui ne le fournissent pas; soit, directement, entre les acteurs économiques concernés.
Le choix entre ces deux options appartient aux Etats, de même qu'il leur revient de désigner le ou les opérateurs qui seront chargés de fournir le service universel et de fixer les obligations spécifiques qui y sont liées.

Les dispositions précises sont actuellement en cours d'élaboration et progressivement intégrées dans les réglementations nationales qui devraient être d'application au premier janvier prochain [5].

Les travaux communautaires relatifs à la définition de l'étendue du service universel ont suscité de vives controverses.
De nombreuses voix se sont en particulier élevées pour mettre en cause son caractère jugé trop restrictif [6]. L'idée étant qu'au moment où l'Union se fait le chantre de la société de l'information et de ses vertus en termes de démocratie, tout en reconnaissant le risque d'une fracture sociale entre pauvres et riches en information, il lui revenait de garantir l'accès de tous aux nouveaux services.

5. La définition de l'étendue du service universel a été intégrée à la législation belge par un AR paru au Moniteur belge du 10 décembre 1996. Celle-ci s'aligne sur la définition européenne.

6. On notera qu'en ce qui concerne les seuls services téléphoniques de base la définition actuelle du service universel européen devrait déjà entraîner une amélioration globale de la situation présente, en particulier dans les pays moins avancés.

Ce procès du service universel est révélateur de la très grande ambiguïté de cette notion, évolutive et polymorphe, largement tributaire des objectifs [7] au service desquels elle est mise.

Si l'on s'en tient aux dispositions communautaires, le service universel ne peut qu'abusivement être assimilé à un objectif d'ordre politique sous-tendu par une quelconque volonté de démocratisation des télécommunications. Il ne s'agit d'évidence de rien d'autre que d'un objectif de politique réglementaire visant à corriger les effets non désirables du marché concurrentiel sur les services de base.

Ces services ont en effet été traditionnellement offerts à des prix inférieurs aux coûts réels grâce à des transferts internes à l'opérateur monopolistique provenant de la surfacturation d'autres services, en particulier les communications internationales. L'ouverture à la concurrence impliquant de fait une orientation des tarifs vers les coûts, le service universel a pour fonction, d'une part, de pourvoir au financement des services peu ou non rentables au travers d'un mécanisme qui ne désavantage pas le ou les opérateurs chargés de les assurer; d'autre part, d'éviter leur dégradation en termes de prix, de diffusion et de qualité. En ce sens, il sert des objectifs à caractère social.

Dans cette perspective, il convient de mettre en évidence le délicat équilibre sur lequel repose la définition du service universel : trop étroite, elle prive la politique de libéralisation de la légitimité dont elle a besoin; trop ambitieuse, elle conduit par les principes fixés en matière de financement à négliger l'objectif de prix abordable pour tous.
Le financement du service universel repose en effet en dernier ressort sur le principe d'une contribution de l'ensemble des abonnés. L'intégration d'un service peu répandu revient dès lors à en faire supporter la charge financière par un grand nombre de consommateurs qui ne l'utilisent pas effectivement mais dont les utilisateurs potentiels, en particulier professionnels, peuvent par ailleurs parfaitement supporter le coût.

7. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis elle a tout d'abord été mise au service du renforcement du monopole privé d'ATT, puis de l'atténuation des effets pervers attendus de sa divestiture en termes de diffusion du téléphone.

De ce point de vue, les travaux communautaires ont dégagé deux notions complémentaires au service universel (dimension sociale et territoriale) qui méritent d'être explorées car elles sont de nature à orienter et à développer l'offre sans pour autant grever les coûts des services de base.

La disponibilité universelle concerne des services pour lesquels existe une obligation de couverture de l'ensemble du territoire des Quinze (dimension territoriale) mais qui ne répondent pas nécessairement au critère du prix abordable (dimension sociale). Elle s'applique actuellement aux lignes louées. La notion d'accès public vise quant à elle à garantir l'accès des citoyens aux nouveaux services dans des lieux publics, tels qu'écoles, bibliothèques, hôpitaux, administrations. La promotion de l'accès public pourrait notamment prendre la voie de partenariats entre acteurs publics et privés, négociés au plan national, régional ou local [8].

Par ailleurs, il convient encore de préciser que la définition d'un service universel européen n'a d'autre vocation que d'indiquer le seuil en dessous duquel les dispositions nationales ne peuvent descendre. Car, il faut insister sur ce point, c'est bien de ces dernières mais aussi de la politique commerciale des opérateurs que dépendra largement le service universel et, plus généralement, l'offre globale de services.

Le service universel européen ne bride en effet nullement la capacité des autorités nationales de fixer des objectifs additionnels, concernant la téléphonie mobile ou le réseau numérique à intégration de services par exemple, voire à s'engager sur la voie de paris ambitieux et volontaristes à l'image du minitel français. Pour peu que ces derniers ne reposent pas sur un financement des opérateurs de téléphonie vocale fixe mais s'inscrivent clairement dans le cadre des budgets et des politiques industrielle, sociale, de l'éducation, de la santé, ...

Mais les plaidoyers pour une extension du service universel ne sont pas toujours aussi désintéressés qu'il n'y parait. Il faut bien voir que sa définition a un impact considérable sur le niveau d'attractivité des marchés. Un service universel ambi-

8. L'Union a récemment lancé un plan d'action visant à stimuler de telles initiatives visant la mise en réseau des établissements scolaires.

tieux revient à privilégier l'opérateur en place en élevant les barrières financières à l'entrée de concurrents amenés à participer à son financement.
C'est bien ce qui motivera la surveillance très étroite des dispositions nationales par les services de la Commission européenne chargés de l'application des règles de la concurrence.

Tentative de réconciliation entre les principes du marché et de ceux du service public, le service universel ne constitue en définitive rien d'autre qu'une redéfinition du service public fonctionnel, le service matériel fourni au consommateur.

Sur cette base, il est permis de faire l'hypothèse que, pour peu que certaines conditions soient remplies, il produira, bien que par des voies différentes, des effets assez comparables à ceux du service public. L'un des moindres paradoxes du débat n'étant pas d'exiger du service universel qu'il apporte des réponses définitives à des questions face auxquelles le service public s'est lui même montré impuissant.

Les inquiétudes ne peuvent porter sur les segments les plus profitables. Comme l'a démontré l'ouverture progressive à la concurrence de certains services professionnels et, plus récemment, de la téléphonie mobile, un marché concurrentiel y produit d'indéniables avantages pour le consommateur, notamment en matière de tarifs, et stimule les acteurs économiques.

Pour ce qui est des services de base, il faut selon nous se garder de ne voir dans le service universel qu'un engagement dénué de force contraignante.
Si le service public est pensé comme une mission imposée par le législateur au bénéfice de l'usager, le service universel est un résultat apprécié à tout moment par chaque consommateur. Au-delà du glissement sémantique, c'est la nature de la relation entre le fournisseur et le client qui se trouve fondamentalement modifiée.
Le service universel est contraignant parce que contractuel. Les manquements avérés aux obligations établies par les autorités compétentes pourront être assortis de sanctions allant du paiement d'indemnités au retrait de la licence autorisant l'opérateur à exercer ses activités.

Reste que la difficulté essentielle tient ici sans doute au fait que le nouveau mode d'organisation des télécommunications

ne s'inscrit pas dans la tradition européenne. Celui-ci modifie fondamentalement les relations entre les différents acteurs traditionnels (Etat, opérateurs, consommateurs) et en introduit de nouveaux, en particulier les ANR, les organisations de consommateurs mais aussi les consommateurs eux-mêmes qui ont désormais un rôle actif à jouer.

Plus fondamentalement, il convient cependant de remarquer que service universel et service public participent d'approches radicalement différentes de la recherche de l'intérêt général. Si, au-delà des moyens mis en œuvre (propriété publique, concession, licences, ...), la logique du service public est de considérer l'intérêt général comme un objectif premier de l'activité économique, celle du marché le voit comme un résultat.

L'enjeu essentiel de l'abandon du modèle traditionnel au profit d'une organisation concurrentielle est dès lors de parvenir à maintenir, du moins pour les pays qui en ont la volonté, un projet politique, soucieux notamment d'équité et de justice sociale.
Or cette définition politique de l'intérêt général est absente de la logique du marché et du service universel. Certes le marché peut l'offrir mais il s'agit en quelque sorte d'une prime. Ses objectifs premiers sont essentiellement ailleurs.

Si l'Etat ne conduit plus sa politique au travers d'une intervention directe, sa fonction doit désormais se penser autrement car, d'évidence, le marché concurrentiel ne peut être livré à ses seules règles propres. La réglementation du service universel constitue, dans ce contexte, un instrument dont il ne faut pas sous-estimer la portée.
Mais ce rôle de régulation ne s'inscrit pas dans la tradition de la plupart des Etats européens. Il s'agit donc d'un défi important car de l'aptitude des pouvoirs publics à l'assumer dépendra sans doute leur capacité de tirer le meilleur des changements actuels.

l'expérience liégeoise

interview de christian remacle

Christian Remacle a été le président de la section CGSP des agents communaux de la ville de Liège pendant les années cruciales de 1982 à 1989, au cours desquelles s'est joué l'avenir des service publics liégeois [1]. *Les* CM *ont jugé utile de faire le point avec lui, à l'occasion de ce numéro.*

En 1983, les syndicats liégeois lançaient le slogan «lutter pour les services publics, c'est lutter pour vous-mêmes». Qu'est-ce que cela signifiait ?

CR — Certes, la fonction publique n'est pas le socialisme, elle ne conduit pas nécessairement à l'autogestion par les travailleurs mais elle représente (ou représentait) un immense espoir démocratique. Le service public échappant aux lois du marché permet d'assurer à chacun un droit égal quels que soient ses revenus. Le service public financé par un impôt progressif est un formidable instrument de redistribution des

1. *Cfr.* «Dossier liégeois», in *Cahiers Marxistes*, mai-juin 1993, n°190. Il existe également une exposition disponible à la régionale liégeoise de la Fondation Joseph Jacquemotte : Liège laboratoire de la déglingue des services publics et des privatisations.

richesses dans la société. Le service public échappant à la concurrence permet des avancées sociales comme celles réalisées dans la région liégeoise à la fin des années 70, quand après une campagne portée par les communistes, les administrations socialistes avaient abaissé le temps de travail à 36 heures par semaine.

On voit comment cet espoir a été balayé. Le temps des privatisations est venu, l'idéologie néolibérale a fait des ravages. L'entreprise privée brade les prix des services juste le temps de constituer un monopole, souvent obscurci par des participations croisées et des sociétés-écrans, ensuite, elle remonte les prix, tarifie à «prix coûtant», impose des redevances fixes aussi élevées pour les petits revenus que pour les ménages aisés et bien sûr, casse les avancées sociales.

Dans ce contexte, la fonction publique n'a pas pu résister. A commencer par la clinique Merlot de Seraing, dans les administrations locales et régionales de la région liégeoise, le temps de travail a augmenté ! On est repassé à 38 heures.

Comment les organisations syndicales ont-elles pu céder tant de terrain ?

CR — Tout d'abord, il y a eu l'application - longtemps repoussée - du statut syndical de la fonction publique. Ce fut le véritable début de la fin de la «concertation à la belge». Très éloigné d'un véritable contrôle ouvrier réclamé par la FGTB, vide de démocratie puisqu'il ne connaît pas les élections, il n'impose qu'une seule contrainte : présenter ses propositions (revendications syndicales ou modifications exigées par le pouvoir) à la partie adverse. Par contre, il permet de rendre effectif un protocole d'accord si une seule organisation syndicale, même très minoritaire le signe. Or, une organisation syndicale siège d'office si elle peut prouver regrouper 10% d'affiliés dans le secteur concerné et non dans l'entreprise ou le service lui-même impliqué. A la limite, le pouvoir peut appliquer des mesures à faire hurler, après avoir constaté un désaccord dans les délais et les formes prévus.

Les exemples abondent de baisses de salaires, regroupements, cessions, privatisations, consolidations stratégiques, remises en cause de statuts et suppressions d'emplois ava-

lisés par des organisations minoritaires ou imposés après un simulacre de concertation.

Ensuite, il y a l'échec de la dernière grève unitaire de la fonction publique en automne 1983. Après avoir, au début, soutenu le mouvement, le PS a ensuite pressé ses relais au sein du monde syndical pour trouver rapidement un point de chute. Renonçant à combattre de front la coalition Martens-Gol, le PS restait au balcon, il savait que son éventuel retour aux affaires ne changerait rien de fondamental à l'orientation enclenchée.

L'arrêt des hostilités, au moment où la grève s'étendait dans le secteur privé se concrétisa par le maintien de certains avantages aux seuls cheminots. Ces derniers ont donc suspendu leur grève brisant ainsi l'unité de la fonction publique et laissant abasourdi le comité national de la CGSP.

Enfin, la porte était ouverte au corporatisme. Par exemple, dans les hôpitaux devenus intercommunale autonome à la suite du démantèlement du CPAS de Liège, les médecins ont obtenu une augmentation de revenus grâce au retour aux honoraires à l'acte chers au système libéral, au grand dam de la médecine sociale salariée dans laquelle s'était engagé le CPAS. N'a-t-on pas vu trouer les murs des chambres initialement individuelles des jeunes mamans pour pouvoir justifier des suppléments d'honoraires dans les chambres particulières ! Les membres du personnel soignant se sont éloignés des autres en créant leur propre organisation syndicale avec une pointe de mépris pour l'ouvriérisme de l'organisation unitaire traditionnelle au CPAS.

Idem au Service Régional d'Incendie, une fois intercommunalisé, après avoir procédé à un amaigrissement des effectifs par des pensions anticipées, on a assisté à une flambée de promotions au sein de ce corps de pompiers professionnels, permettant à ces agents de se sentir différents de leurs anciens collègues communaux et tentés comme la police par un syndicalisme «indépendant», c'est-à-dire corporatiste.

La privatisation du service de ramassage des immondices s'est accompagnée d'une tentative comparable. Alors que la majorité des agents restait attachée à la défense d'un service public, les autorités prostituèrent littéralement trois ouvriers en leur promettant des emplois de maîtrise pour qu'ils débauchent la centaine d'hommes nécessaires. Si les travailleurs non-statutaires ont signé pour garder leur emploi, on

les comprend, peu d'agents nommés se laissèrent séduire. Ils eurent bien raison. Sur les trois débaucheurs, deux sont redevenus chauffeurs et le troisième a été licencié.

C'est dans ce climat que notre organisation syndicale a été décapitée suite à l'exclusion du secteur ALR de la CGSP de Jean Taelman et de moi-même [2].

Piégés par le statut syndical et les replis corporatistes, l'intersectorielle et l'interprofessionnelle perdaient toute capacité de riposte unitaire et se soumettaient aux pressions politiques.

Je garde toutefois espoir de voir, comme en France, fin 1995, une grande lutte unitaire des services publics, sur les enjeux de société, avec une nouvelle solidarité entre tous les travailleurs.

Tu viens de parler du démantèlement des services publics liégeois. Peux-tu faire le point, maintenant ?

CR — Pour rappel, Liège a été prise au piège de la dette. Rassurez-vous, les créanciers sont régulièrement remboursés et les intérêts payés. L'origine de cette dette était le sous-financement des activités communales. Le pouvoir central n'a pas respecté la loi sur le fonds des communes, il a considérablement allégé les impôts sur les gros revenus et principalement sur ceux des capitaux qui ont totalement échappé aux additionnels communaux. Le crime de Liège, à la charnière des années 70-80, c'est d'avoir voulu maintenir des services à la population et créer des emplois.

La dette cumulée (des emprunts pour payer des intérêts) s'est élevée au dessus de 80 milliards. Aujourd'hui elle est pour moitié à charge de l'Etat fédéral et pour moitié de la Ville aidée par la région wallonne. Cette aide, elle l'a payée cher.

En pratique, l'autonomie communale n'existe plus.

Les travailleurs ont perdu jusqu'à 30% de leur pouvoir d'achat contre 16% dans l'ensemble de la fonction publique, au pire moment (1987).

2. *Ibidem,* «Comment un syndicat devient une courroie de transmission».

La Ville s'est séparée de plus de la moitié du personnel communal en 1982. L'intercommunale a supprimé son laboratoire d'analyse alimentaire (bravo les vaches folles), son dispensaire médical, dont le bâtiment tout moderne et parfaitement vide a été transformé en école, son service de désinfection et de désinsectisation, toute une philosophie...

Elle a cédé à la Province, le Musée de la Vie Wallonne et l'Institut Supérieur Industriel Liégeois.

L'abattoir, la régie funéraire (crématorium) et le service régional d'incendie (SRI) ont été intercommunalisés de même que les hôpitaux du CPAS. Le tout s'est évidemment accompagné de multiples pertes d'emplois nettes.

Actuellement au sein de l'Intercommunale SRI, les communes affiliées se livrent à une guerre des parts de financement. Elles trouvent toutes que la sécurité leur coûte trop cher.

Il y a enfin le service des immondices qui a été privatisé.

Arrêtons-nous sur cette privatisation.

CR — Le 1er juillet 1990, le service communal de ramassage fut privatisé et cédé à la firme FUSIMAN, derrière laquelle semblait se cacher la Lyonnaise des Eaux; ce fut ensuite PAGEM qui reprit ce service [3]. Nous sommes donc en présence d'une société privée, filiale de Cockerill-Sambre et de la SRIW dont les capitaux sont essentiellement publics. La manœuvre est étrange.

Quel est donc le bilan de cette privatisation ? Du point de vue de la qualité du service, par rapport à la dernière période publique, le service privatisé a laissé tomber la collecte sélective (papiers, verres, déchets divers), la sélectivité commence à être rétablie sous la pression d'INTRADEL [4] et du plan wallon de gestion des déchets : enlèvement séparé des

3. PAGEM, filiale à 100% de PAGE, elle même contrôlée via VULCAIN par Cockerill-Sambre où la Région Wallonne est majoritaire et par le holding public SRIW (données de la Banque Nationale pour l'exercice 1995).

4. INTRADEL est l'intercommunale, installée à Herstal, qui incinère les déchets et dépose les résidus en décharge, elle s'oriente vers d'avantage de recyclages.

papiers et via le paiement de sacs spéciaux, des plastiques et métaux destinés au recyclage. Les bouteilles en verre sont toujours censées aboutir spontanément dans de très esthétiques citrouilles vertes qui garnissent les squares. Le curage des avaloirs qui faisait partie du cahier des charges a été négligé.

Les travailleurs ont perdu leur statut public et la protection qui en découlait. PAGEM a réduit l'emploi. L'opération a un coût caché: quand on regarde un compte communal, toutes les dépenses s'y trouvent, y compris les disponibilités médicales et par défaut d'emploi. Quand on examine le bilan de PAGEM, on ne voit bien sûr pas apparaître les frais supportés par la collectivité principalement celui de l'AMI qui doit couvrir les périodes de maladie, fréquentes dans ce genre de métier, ou encore les allocations de chômage et de prépension.

Du point de vue des citoyens liégeois, entre 1991 et 1994, les sommes payées à PAGEM et INTRADEL[5] ont augmenté de 28%, c'est-à-dire plus de 57% des dépenses du département en question. La Ville a augmenté la pression fiscale. En 1977, le prix de la propreté publique était de 1062 F par habitant, il est monté à 2993 F en 1994[6]. Outre la pratique d'une taxe urbaine qui frappe indistinctement les ménages, ce qui est particulièrement injuste, les commerçants et les sociétés qui bénéficient de collectes supplémentaires viennent d'être mis rudement à contribution. Un système de paiement par sac, selon les besoins réels, qui leur coûtait en moyenne moins de 10 000 F par an, a été remplacé par une location obligatoire de conteneur pour la modique somme de 50 000 F à l'année. Ici, un monopole privé montre ce qu'il sait faire. Malgré tout, PAGEM perd de l'argent[7]. Comme la Ville fixe le prix de la taxe et désigne la firme productrice et qu'elles ne sont pas légion à pouvoir assurer ce travail sur une entité de la taille de Liège, la «libre concurrence» ne joue pas à plein. Ce serait curieux d'assister à une faillite de PAGEM.

Ajoutons que le secteur du nettoyage des rues reste du domaine public. Le manque d'effectif explique la malpropreté dont tout le monde se plaint. Les quartiers périphériques grognent quand l'échevin mobilise l'essentiel de ses troupes pour

5. Analyse des budgets communaux de la Ville de Liège.

6. *Ibidem.*

7. Données de la Banque Nationale, exercice 1995.

l'entretien du centre. Mais à Liège on a des idées : un *«clean team»* vient d'être créé par un partenariat entre la Ville, son CPAS et la «sponsorisation» privée par les commerçants. Dorénavant le centre urbain sera nettoyé par des minimexés promus «article 60»[8]. Cette initiative au vocabulaire très anglo-saxon, ouvre-t-elle la voie à une nouvelle réforme des services publics ?

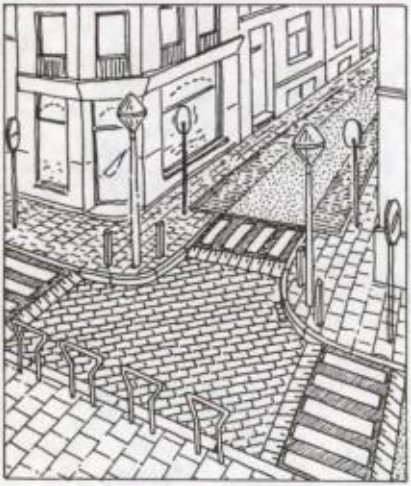
Propos recueillis par Jules Pirlot

8. L'article 60 de la loi sur les CPAS permet à ces derniers de subventionner l'emploi d'un minimexé qui peut ainsi un jour obtenir un C4 et devenir chômeur indemnisé, augmentant ainsi ses chances dans la vie.

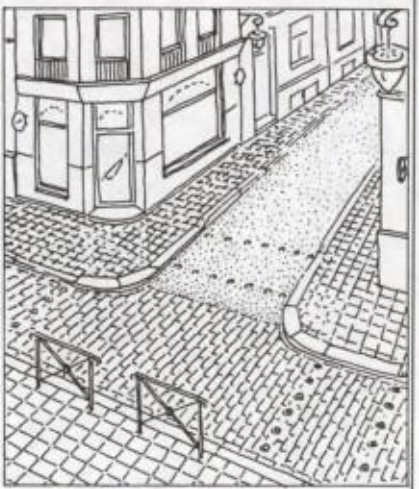
Modérer le Trafic, Simplifier les Aménagements

Aménagement d'origine

Dégradation courante des années '60-'70



Aménagement à éviter



Aménagement recommandé

Extrait du *Manuel des espaces publics bruxellois.*

services publics
chocs et dérives de la construction européenne

andré beauvois*

Il faut d'entrée de jeu tordre le cou à une contre-vérité encore trop répandue à ce jour : tous les maux qui accablent les Services Publics seraient dus au Traité de Maastricht... c'est à la fois évidemment faux et surtout complaisant vis-à-vis des gouvernants qui utilisent le «prétexte Maastricht» à l'égard de leurs populations afin de masquer soit leur propre volonté, soit leur propre impuissance de «Porteur d'eau» des vrais maîtres du monde : les marchés financiers.

C'est au contraire dès le Traité de Rome (25 mars 1957) que sont inscrites dans l'article 90 (paragraphes 1, 2 et 3) l'intervention publique et l'organisation de services et d'entreprises publics en tant que **simple exception** aux règles de la concurrence (voir article 90 en annexe).

Pourquoi a-t-on attendu si longtemps avant de voir sortir les effets concrets du Traité de Rome ? Il y a à cela deux raisons essentielles :

- l'existence de pays à économie peu ou prou socialiste mais qui ont été un contrepoids de fait au plan international,

* Secrétaire CGSP-FGTB Liège, Membre du Comité de Parrainage de «Confrontations».

- le fonctionnement de l'économie en «capitalisme monopoliste d'Etat» qui va assurer un profit maximum jusqu'au début des années 80.

Avec l'ouverture du «Grand marché européen», deux autres causes vont alors accélérer le processus :

- la frilosité d'entreprendre des chantres de la libre entreprise qui se réfugient dans le «capitalisme financier» (faire du fric avec du fric) tout en lorgnant alors sur le risque sans risque : l'écrémage des morceaux les plus juteux des services et entreprises publics...
- la «Révolution informationnelle». Elle est un bond qualitatif décisif pour les sociétés développées. Des robots qui remplacent l'homme dans les processus de fabrication, aux robots qui remplacent l'homme dans la production des idées, l'obligation se dégage clairement pour le privé de mettre la main sur le secteur des Télécommunications jusqu'alors largement public et devenu brusquement le secteur clef qu'il faut s'approprier de manière hégémonique.

Dans la période 1983-1993 (une des périodes les plus réactionnaires que nous ayons connues), la lutte de résistance dans notre pays va principalement être menée par les travailleurs des services publics... avec tout le concert de dénigrement qui accompagne une lutte sans véritable compréhension populaire ni adhésion citoyenne.

prise de conscience ...

C'est la formidable révolte sociale de décembre 1995, en France, qui va servir de révélateur. Les Français ont collectivement exprimé leur refus d'un modèle européen construit sur l'économisme, le libéralisme intégral, le totalitarisme des marchés et la négation de la vision républicaine de l'intérêt général par des services publics forts. «Le Service public à la française n'a pas été seulement le terrain de grève, mais aussi son enjeu...»[1]. Le Traité de Rome a marqué en 1957 la décision formelle de construire l'Europe par l'économie; la construction politique, dans l'esprit des pères fondateurs, devait en découler inexorablement... Tout au contraire, l'étape suivante l'«Acte unique»

1. André FERRON dans le n° 4 de l'Option de *Confrontations*.

consacre le libre-échange et la concurrence comme moyens privilégiés et exclusifs, mettant ainsi les Services Publics nationaux en état de délinquance européenne. Peut-on en vouloir à la Commission et aux commissaires d'appliquer les traités ou la loi est-elle mauvaise ? Hors les sept fois où un commissaire européen à la concurrence (principalement Karel Van Miert) a utilisé l'art. 90 §3 (voir annexe), répondant ainsi favorablement aux pressions honteuses du patronat réactionnaire de choc groupé au sein de l'European Round Table (ERT), il faut plutôt constater que l'option totalitaire économiste est la cause des dérives actuelles [2].

La responsabilité en revient moins aux Commissaires qu'au Conseil des Ministres incapables d'ouvrir le champ d'une véritable **citoyenneté européenne** prenant en compte la dimension sociale et le réel intérêt général des populations.

Les dirigeants des pays européens (on devrait plutôt parler des concessionnaires au pouvoir) ont au contraire pris l'Europe comme prétexte des politiques restrictives qu'ils mènent depuis près de vingt ans au nom de la dictature totalitaire des marchés financiers, suivant en cela l'adage rappelé par Jean-Paul Fitoussi *«Le capitalisme financier mondialisé gouverne... les gouvernements gèrent»* [3].

Comment alors ne pas comprendre l'immense rancœur de toutes celles et tous ceux qui se sentent floués, menacés par la brutalité des mesures prises ? Comment ne pas comprendre que notre société va droit au mur et opère une sauvage mutation du «modèle rhénan» au «modèle anglo-saxon» ?

Le «modèle rhénan», malgré les diversités importantes de l'Europe des quinze, peut se caractériser sur le fond par les trois grands piliers de répartition de la richesse produite : une fiscalité plus ou moins équitable, une sécurité sociale plus ou moins avancée, des services publics plus ou moins développés.

En une quinzaine d'années, la fiscalité est devenue de plus en plus inéquitable, la sécurité sociale est partout en démantèle-

2. Lire sur ce sujet le passionnant : *Privé de public*, G. de Selys, Ed. EPO.

3. Jean-Paul FITOUSSI, *Le Débat interdit*, ed. Arlea.

ment, les services publics sont bradés, pillés et privés des moyens mêmes de leur viabilité.
La notion même de concertation, outil lien entre la société civile et les «décideurs» a été remplacée par les pouvoirs d'exception et la confrontation permanente.

Dans ce contexte, la prise de conscience des interlocuteurs syndicaux a été tardive. Mais en social il n'est jamais trop tard même quand il est plus que temps...

saisir nos chances...

Cette prise de conscience, cette perception enfin claire des causes, des conséquences et des enjeux est une première chance, elle permet enfin au plan national comme au niveau européen de mobiliser les forces nécessaires à infléchir radicalement le sens de la construction européenne. Pour les services publics, ce combat est vital et urgent car la course folle de l'Europe va nous conduire à l'élargissement à vingt, vingt-cinq pays induisant en cela la poursuite de l'œuvre de déflation compétitive.

La deuxième chance à saisir est l'opportunité qu'offre la conférence intergouvernementale (CIG.) qui a en charge de réviser les textes et traités.

L'ouverture à Turin de la CIG. a vu une première manifestation concrète des organisations syndicales européennes. Depuis, il ne se passe pas une semaine sans qu'en Allemagne, en France, au Luxembourg, en Espagne, en Grèce, en Irlande, en Italie, ... en Belgique des manifestations significatives n'aient lieu sur ces thèmes.

La CGSP-ACOD essaie d'être une cheville importante de coordination dans les luttes en cours. Unir les travailleuses et les travailleurs dans les diversités nationales est une tâche difficile, d'autant plus difficile que se battre ensemble sur les objectifs de révision des Traités exige **surtout de ne pas faire l'économie de la lutte dans son pays et sa région**. La pression doit être ressentie par les dirigeants nationaux car ce sont eux qui *in fine* ont pouvoir de décision.

Des propositions concrètes existent, elles ont été débattues à la CGSP, aux seins des groupes socialiste et «Gauche unitai-

re» du Parlement Européen, dans des groupes de réflexions tels Confrontations (Philippe Herzog), CEEP, ISUPE.

Les conclusions convergent largement sur le fond même si elles divergent parfois en terme de stratégie.

Les propositions déposées sont très complexes et demanderaient elles-mêmes de longs développements et attendus.

Il est possible pourtant d'en donner la quintessence en ces termes :

- Reconnaissance d'un socle de droits sociaux et civils fondamentaux cités et garantis par le recours à des instruments de régulation adéquats.
- Faire un sort à la notion de «Service universel» (sous-entendu «service minimum») en précisant le champ d'application : enseignement, santé, communications, télécommunications, poste, transport, énergie, culture, eau, informations, environnement, sécurité... et en élargissant la définition de ces missions : obligation de fourniture, continuité, égalité, universalité, qualité des services, protection des consommateurs, transparence...
- Mettre en parallèle dans le chapitre consacré à l'industrie la possibilité de promouvoir des réseaux d'infrastructure relevant du régime des services publics; de permettre la coopération entre services publics de pays différents.
- Réécrire l'article 90 dans le sens d'une mise sur pied d'égalité de la concurrence et du régime de services publics pour réaliser les objectifs de l'Union.
- Supprimer le §3 de l'art. 90 ou l'amender de manière à interdire à l'exécutif (la Commission) toute possibilité législative.
- Enfin et seulement dans ces conditions (voir le sort qui a été réservé à la «Charte Sociale»), mise en œuvre de la Charte européenne des services publics.

du concret...

Sous la pression de certains parlementaires européens, de nombreux acteurs sociaux et d'une révolte de moins en moins sourde, quelques avancées concrètes viennent de se réaliser.
Le parlement européen vient d'arracher un droit de co-décision face à la toute puissance de la Commission. Cette co-décision se révèle actuellement porteuse d'un certain espoir pour les services publics, d'autant plus et ce n'est pas le moindre des paradoxes que

«Jacques Santer est plus service public que ne l'était le socialiste Delors et qu'aujourd'hui une majorité de la Commission est favorable à une révision dans un sens plus positif aux services publics...» [4] même si Karel Van Miert (méfions-nous des nouveaux convertis), Bangemann, Brittan et quelques autres jouent aux doctrinaires du tout au marché.

Cette évolution positive se trouve concrétisée par une Communication de la Commission sur «Les Services d'intérêt général en Europe»[5].

Le parlement européen qui vient de prendre en compte tant le rapport sur les services publics que le rapport sur «la participation des citoyens et des acteurs sociaux au système institutionnel de l'Union européenne et la CIG.» est en pleine construction de sa légitimité. Ces travaux doivent être plus suivis, mis en valeur chaque fois qu'il est possible. Ils offrent des points d'appui et des perspectives positives qui doivent être relayées par les organisations syndicales.

Sur le front des luttes sociales des pas importants sont franchis, même si l'on ne constate toujours aucune réelle irruption de la CES (Confédération Européenne des Syndicats) sur les terrains concrets. Ceci est d'ailleurs malheureusement aussi le cas des structures mises en place par la CES au niveau sectoriel.

Le Comité Syndical des Transports (CSTE), le Comité Syndical Européen des Services Publics (CSESP), le Comité Syndical Européen de l'Education (CSEE), voire même le Comité Européen de l'International du Personnel des Postes, Télégraphes et Téléphones (IPTT) pourtant déjà Comité de branches, n'ont pas dépassé le stade de contacts conviviaux tout en se révélant incapables d'organiser la moindre riposte européenne face par exemple aux privatisations dans les divers pays.

Pourtant le syndicalisme européen de lutte se construit. La manifestation du 19 novembre 1996 à Bruxelles organisée par la Section des Chemins de Fer Européens (branche de la FSTUE

4. Claude DESAMA dans une interview au journal *La Wallonie* du 15 juillet 1996.

5. Communication de la Commission : «Les Services d'intérêt Général en Europe» (Com. 96 - 443 final).

- Fédération des Syndicats des Transports dans l'Union Européenne) en est une concrétisation tangible. Ce syndicalisme européen s'érige au coup par coup, de manière bilatérale.

Appuyer ses actions, œuvrer à leur réussite est aujourd'hui primordial et œuvre de salut public... Ou la CES est en mesure d'unir des luttes, sort enfin de sa torpeur et de sa vision étriquée de «lobbying social», ou la CES sera et doit être débordée... pour construire un réel contre-pouvoir syndical européen.

La CIG doit clôturer ses travaux en juin 1997. Il reste quelques mois pour voir la concrétisation d'une étape importante, quelques mois pour poursuivre une pression qui doit aller en s'amplifiant. L'existence d'entreprises et de services publics est fondamentalement un enjeu d'équilibre social, de régulation du marché, d'égalité des citoyens face à des droits essentiels... bref de démocratie.

A nous syndicalistes du service public d'assurer notre rôle : défendre les outils du Service public tant pour les travailleuses et les travailleurs que nous représentons que pour les usagers qui les utilisent et pour qui demain l'égalité pourrait n'être qu'un concept vide de toute réalité concrète.

annexe

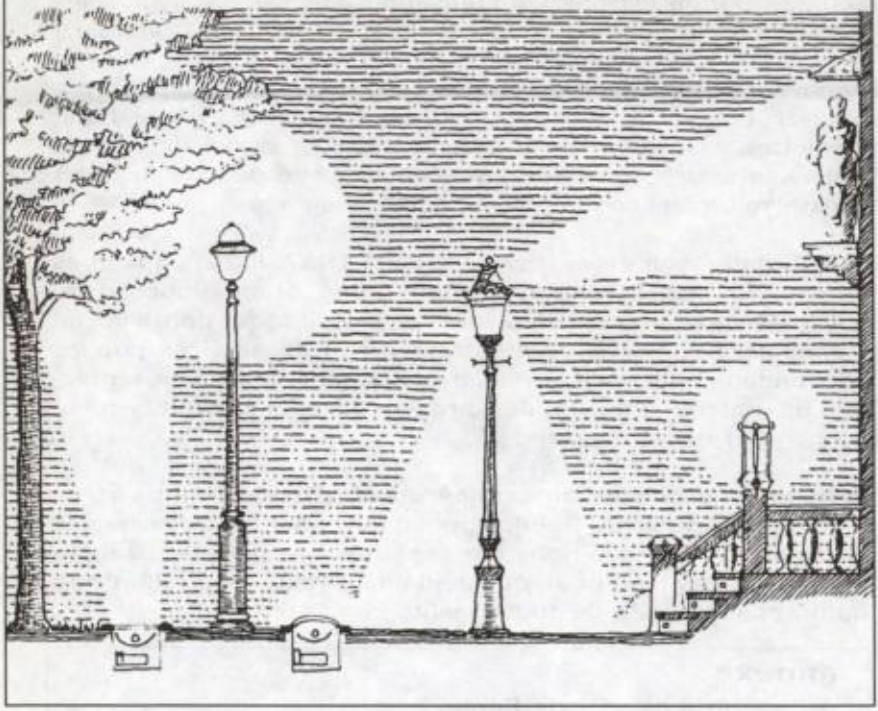
Article 90 du Traité de Rome.

1. Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, ...

2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres».

Les accessoires de la Scénographie



Extrait du *Manuel des espaces publics bruxellois.*

services publics, tous concernés !

josette duchesne*

le contexte

Appauvrissement budgétaire de l'Etat, crise de confiance à l'égard du régime, discrédit sur tout ce qui touche de près ou de loin à la politique : le cocktail est explosif et certains n'hésitent pas à parler de préfascisme !

Certes, la société civile émerge et se mobilise, mais cette nouvelle citoyenneté semble se construire non seulement en dehors mais même à l'encontre de toutes les institutions. C'est dans ce contexte que les services publics se retrouvent au cœur de la tourmente.

Si le problème connaît une acuité toute particulière, il n'est cependant pas neuf. Dès le début des années 80, les gouvernements ont utilisé la mauvaise image du secteur public pour justifier son démantèlement et préparer toutes les formes de privatisation.

Le discrédit s'est construit au départ d'une véritable campagne d'intoxication complaisamment relayée par les médias : Dans un pays qui ne connaît pas, comme en France par

* Secrétaire Générale de la CGSP.

exemple, une tradition de services publics, éléments d'une identité nationale et républicaine, le discours fait mouche d'autant plus facilement que les politiques imposées ont progressivement rendu les services publics de moins en moins capables d'être véritablement au service du public.

Et l'actualité ajoute aux griefs traditionnels (bureaucratie, coûts abusifs, anachronisme, inadaptabilité) de nouvelles accusations : politisés à outrance, les services publics seraient à présent corrompus !

Dans une démocratie que certains n'hésitent pas à déclarer confisquée, il est grand temps de rétablir la légitimité du secteur public en reprécisant ses objectifs et ses caractéristiques et en redéfinissant le choix de société qu'implique sa défense.

le service public

qu'est-il, ou mieux, que devrait-il être ?

Dans une société civilisée, le service public doit être **facteur de cohésion** et élément d'une **solidarité organisée** permettant à chacun de bénéficier d'une manière équilibrée des retombées de la prospérité économique.

Corollaire de la reconnaissance des droits de l'humain, il doit aussi garantir pour chacun l'accès à ces biens indispensables à l'épanouissement de l'individu que sont la santé, l'éducation, la culture mais aussi la sécurité, les communications et un environnement préservé. La liste n'est sûrement pas exhaustive et devrait pouvoir évoluer en fonction du degré de développement.

Elément de concrétisation du contrat social, le service public joue un rôle éminemment démocratique.

lois du service public et statut de ses agents

Les principes que la théorie administrative appelle les lois du service public (permanence et capacité d'adaptation, universalité et égalité de **tous les citoyens** face à l'accès à un service public de qualité homogène...) ont induit les caractéristiques du statut de ses agents. Ce statut qui codifie les conditions de leur recrutement et de leur carrière est censé assurer l'application des lois du Service public : garantissant l'indé-

pendance de ses agents vis-à-vis des pouvoirs politiques mais aussi leur neutralité vis-à-vis des citoyens-usagers, le statut a comme finalité la protection des citoyens contre l'arbitraire et la garantie de l'Etat de droit.

Force est de constater qu'on est loin du compte, que ce soit en termes d'accessibilité, de transparence ou d'indépendance. Encore une fois, ce constat amer n'est pas neuf. Lors de son Congrès statutaire de 1988, la CGSP stigmatisait déjà les dérives consécutives à six ans de gouvernement Martens-Gol et dénoncait «des services de plus en plus chers, de moins en moins concurrentiels et dont la qualité se détériore». La conclusion sans équivoque réclamait une politique volontariste du service public.

évolution : «d'où venons-nous, que veulent-ils faire de nous ?»

- Plus particulièrement depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, le service public a joué un rôle fondamental dans la démocratisation de la société. Se substituant au paternalisme caritatif, le service public s'est développé progressivement et a concrétisé la reconnaissance du rôle de l'Etat en tant qu'acteur régulateur dans une société en croissance économique.

Jusque dans les années 1980, son expansion a permis de gommer les inégalités sociales les plus criantes, a ouvert au plus grand nombre l'accès aux biens de consommation publics, mais aussi à la culture, à la santé, aux loisirs...

Son développement a constitué un facteur important d'une répartition de la richesse nationale plus favorable aux revenus du travail. Autant de résultats qui autorisent aujourd'hui les partisans du «tout au marché» à faire de l'Etat-Providence le bouc émissaire de tous les maux de nos sociétés modernes.

- la «crise» (les mutations du capitalisme)

Au début des années 70, face à la «crise» et pour contrer les hémorragies d'emplois dans l'industrie, les services publics ont été utilisés comme instrument d'une politique de l'emploi. Mais ce gonflement des effectifs s'est opéré sans réflexion globale sur les finalités et sans dégagement des moyens nécessaires.

Le service public est devenu un «rempart gonflé». En outre, notamment par le recours aux statuts précaires, il s'est transformé en terrain privilégié de recrutement pour le clientélisme. A travers des compromis à la belge institutionnalisés et sacralisés, les politiques ont ainsi induit dérives et dévalorisation du service public, fournissant une justification aisée à tous les plans de rationalisation et de privatisation.

- le règne de la pensée unique

Dans le contexte de la mondialisation de l'économie et de l'effondrement des régimes dits communistes, on assiste à l'émergence de la logique «tout au marché». Voici venir le règne de la toute-puissante pensée unique véhiculée par tous les médias, promue par la Commission européenne, apôtre de la libre concurrence, idole de tous les milieux d'affaires, prônée par les technocrates de tout poil mais aussi par des politiques transformés en gestionnaires oublieux de leur véritable rôle.

Cette démission des politiques accentue la perte d'une légitimité déjà fortement entamée par la globalisation de l'économie et survient alors que règne une idéologie recentrée sur l'individu et exaltant compétitivité et élitisme. L'aboutissement logique en est la volonté de cantonner l'Etat (les pouvoirs publics) dans un rôle minimum.

Cette volonté se traduit notamment par des privatisations, par l'apparition de la notion de «Service universel» qui doit garantir l'accès à un service minimum sans plus de référence à une juste redistribution des richesses, et par le retour à une logique paternaliste d'assistance aux plus démunis dans un contexte de libre concurrence. Les conséquences sont facilement identifiables : d'un côté, on enregistre un transfert d'une part de plus en plus grande des fonctions de l'Etat vers le marché ou l'associatif subsidié, dans un contexte d'économies budgétaires (au nom du dogme des critères de Maastricht mais sans réflexion sur le problème de la dette) et au nom de l'efficacité et de la modernité ou de l'aide immédiate et circonstancielle. De l'autre, on assiste à la disparition de la notion de «rentabilité sociale» au profit de la seule «rentabilité économique» qui gomme entièrement la dimension redistributive.

En bout de course, on déplore pudiquement la déglingue pourtant programmée du service public, sa politisation accrue et la mise en place inéluctable d'une société duale.

Quant à la population, elle a la perception d'appareils administratifs entièrement colonisés par les partis au pouvoir et qui se révèlent incapables de résoudre les vrais problèmes des gens.

défense du service public = choix de société

impliquer tous les acteurs

Pour la CGSP, la défense du secteur public ne peut se limiter à la protection des travailleurs qui y sont occupés pas plus qu'à celle des usagers. Au delà, un choix idéologique fondamental est en cause : défendre le service public devrait être une priorité pour tous car il constitue un rempart de civilisation et un facteur de cohésion dans un monde dominé par le marché et dans une société malade de l'exclusion.

Il faut bien constater cependant qu'il n'y a pas, dans l'opinion publique en général et chez les travailleurs en particulier, de prise de conscience de la relation entre existence et fonctionnement du service public, d'une part, et nécessité de promouvoir la justice sociale, de l'autre. Or, la défense du service public doit se concevoir non seulement **pour** les travailleurs mais aussi et surtout **avec** les travailleurs. Si l'on veut utiliser ce terrain privilégié que constitue le service public pour relancer le processus de démocratisation, il est impératif d'y impliquer tous les acteurs sociaux (du citoyen-usager jusqu'au politique en passant par l'agent des services publics, lui-même usager et également citoyen) en tenant compte du milieu particulièrement complexe et diversifié des différents services publics.

un constat lucide et des objectifs ambitieux

Il convient d'abord de réaffirmer que loin d'être une charge, le secteur public constitue une puissance économique et un atout important pour le redéploiement des autres secteurs d'activité.

Avec la FGTB, répétons que «facteur essentiel de régulation économique, le secteur public doit être aussi un instrument de maîtrise par la collectivité de terrains stratégiques (transports, télécommunications, audio-visuel, énergie, crédit, eau,...) et de solidarité par la satisfaction de besoins collectifs (enseignement, culture, accueil des personnes âgées, santé, logements sociaux, etc.), contribuant ainsi, avec un système fiscal progressif, à la redistribution des richesses».

Programme ambitieux, à la hauteur des défis de notre société. Mais programme qui implique **fermeté, vision globale**, et aussi lucidité et ouverture.

Tant pour des raisons idéologiques que budgétaires, le désengagement du public se poursuit et s'amplifie. Parallèlement, les fractures sociales s'accentuent.

Dans ce contexte, des citoyens souvent regroupés en associations occupent des secteurs d'activité «abandonnés», en mutation, ou s'efforcent de rencontrer des besoins nouveaux ou encore de faire face à des situations d'urgence.

Au mépris de toute logique mais dans un objectif idéologique évident, cet état de fait a été utilisé pour justifier des transferts importants et contribuer ainsi à déstructurer davantage certains services publics.

Des clarifications s'imposent : ni l'Etat ni les autres pouvoirs publics ne peuvent prétendre répondre seuls à l'immense besoin de solidarité de l'ensemble de la société. Par ailleurs, il existe un espace où peuvent s'épanouir des solidarités de proximité, bases d'une citoyenneté active. Une véritable complémentarité entre service public et associations devrait donc pouvoir s'articuler pour autant que soient clairement définis et strictement observés les objectifs et les champs d'application, dans le respect de la primauté du public et des règles démocratiques de transparence et de contrôle.

le cadre : défis et dérives

Dans notre pays, la fédéralisation a ouvert la voie à la conduite, dans les Régions et Communautés, de politiques différentes en matière de service public. Ces politiques s'appuient sur des traditions culturelles mais aussi sur des réalités socio-

économiques fort contrastées : que l'on pense par exemple à l'ancrage du public nettement plus important au Sud qu'au Nord. Dans ce contexte, maintenir un maximum (il conviendrait plutôt de parler de minimum) de cohérence constitue un authentique défi.

Mais pour le service public, l'Europe constitue le défi majeur. André Beauvois traite plus particulièrement de cette problématique. Je me contenterai donc de rappeler quelques éléments de réflexion. En tout premier lieu, cette Europe que l'on nous impose est totalement étrangère aux idéaux de paix, de justice et de solidarité que prônaient ses pères fondateurs. Volonté délibérée de privilégier la régulation de l'économie par le marché, respect strict des règles de concurrence au nom de l'obsédante compétitivité, politique déflationniste imposée dans le cadre de l'Union européenne ont bâti une Europe des financiers, une Europe à laquelle le citoyen ne s'identifie pas, une Europe qu'il commence à rejeter.

Dans le cadre de l'actuelle Conférence intergouvernementale, des voix s'élèvent, puissent-elles ne pas crier dans le désert, pour défendre le service public, instrument irremplacable de préservation de l'identité et du pluralisme culturels européens, mais aussi outil indispensable pour garantir au citoyen l'accès aux droits fondamentaux.

réformer, OUI, démanteler, NON !

Défendre le service public impose de travailler à sa dynamisation pour l'adapter aux évolutions. Mais être lucide ne signifie pas «jeter le bébé avec l'eau du bain». La démarche doit être non de culpabiliser, mais de promouvoir et de responsabiliser !

Certes, des efforts importants doivent être consentis, notamment dans le domaine de l'accessibilité: en termes d'horaires ou de délais pour rencontrer les besoins des usagers sans dégrader les conditions de travail des agents, mais aussi en termes d'accueil par une information de qualité, simple, claire et précise. L'exigence d'un maximum de transparence répond à une revendication élémentaire reprise aujourd'hui par l'ensemble de l'opinion publique.

Rapprocher le service public du citoyen, c'est aussi une manière d'accroître l'accessibilité, mais cette décentralisation doit s'accompagner d'une déconcentration des responsabilités et des compétences. Elle doit permettre de prendre en compte les besoins spécifiques des sous-régions et de leurs habitants en vue d'y apporter les solutions adéquates.

Toutes ces exigences requièrent des moyens humains et matériels : du personnel en nombre suffisant, stable, formé et motivé, des locaux adéquats, des équipements à la pointe du progrès technologique.

La conclusion s'impose : si l'on veut un service public véritablement au service du public et en mesure de rencontrer l'individu au sein du collectif, il importe d'avoir la volonté politique de dégager les moyens indispensables.

Que l'on ne s'y trompe pas : les revendications actuelles (financement - refinancement) ne touchent pas aux modalités mais à l'essence même du secteur public.

La course vers Maastricht induit la diminution des dépenses publiques, de nouveaux sacrifices sont imposés à la population, le service public est une fois de plus la cible privilégiée.

En outre, la diminution des budgets consacrés au fonctionnement du secteur public accentue l'intervention directe de l'usager et du citoyen dans les coûts et aggrave les inégalités et les exclusions.

Eclatement du service public, démantèlements, plans d'assainissement, privatisations sont autant de moyens pour l'Etat de faire rentrer de l'argent frais et réduire son déficit ou son endettement. Ce bradage des biens de la collectivité, qui sert des intérêts financiers privés, s'effectue selon la logique bien connue : privatiser les bénéfices et solidariser les pertes.

D'autres articles appréhenderont plus précisément le problème de la privatisation dans des secteurs-clés. Je soulignerai donc simplement, en plus du caractère unique de chaque opération, les conséquences néfastes d'une telle politique et pour la collectivité, et pour l'usager, et pour le citoyen.

L'Etat s'exclut de plus en plus de la vie économique et n'est plus en mesure d'assumer diverses fonctions sociales; quant à l'usager, l'expérience de la Grande-Bretagne montre clairement qu'il fait les frais de l'opération : seuls les services rentables sont assurés dans une logique de profit maximal et la politique tarifaire des sociétés privées se mène au détriment des usagers ordinaires, du citoyen ordinaire.

Sans les mécanismes de régulation sociale assurés par le service public, les inégalités se creusent, les exclusions se multiplient, la société duale s'installe inexorablement.

«lutter avec les services publics, c'est lutter pour vous-mêmes» !

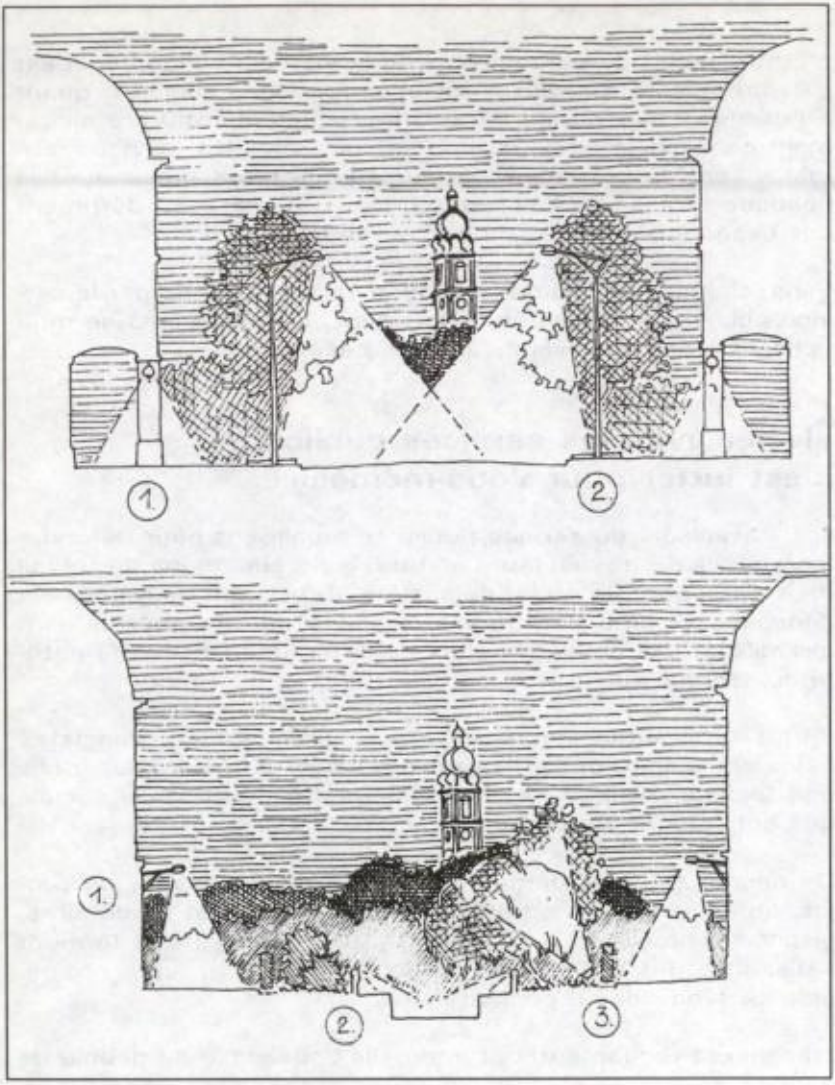
Les travailleurs du service public se mobilisent pour défendre leurs outils de travail, leurs statuts, leurs conditions de travail mais aussi pour un **projet de société**. Cependant, leur lutte est dénoncée comme corporatiste et leurs statuts abusivement assimilés à des privilèges alors qu'ils se justifient par la nature du secteur public.

Plutôt que hurler avec les loups, tous les progressistes devraient réagir contre des projets visant à démanteler, dans une logique minimaliste, les systèmes de protection sociale que constituent les statuts.

De même, tous les démocrates devraient s'inquiéter de projets qui, sous couvert d'objectifs économiques et monétaires, visent à morceler et à amoindrir la force sociale que forment l'ensemble des travailleurs du service public et leurs organisations syndicales représentatives.

L'enjeu est fondamental et interpelle l'ensemble du peuple de gauche.

La défense du service public doit mobiliser tous ceux qui choisissent la solidarité et la redistribution des richesses plutôt que la compétitivité, l'amélioration du sort des seuls nantis et l'exclusion d'une part croissante de la population.



Extrait du *Plan Lumière de la Ville de Mons.*

réflexions sur l'avenir des services publics en Europe

claude desama*

La Conférence Intergouvernementale s'est ouverte à Turin dans un climat général de scepticisme sur un fond de déception que traduisent toutes les enquêtes d'opinion. Une des causes principales de ce «mal européen» vient indiscutablement de la manière dont le Marché unique s'est mis en place et se développe. L'absence de politiques d'encadrement en matière sociale, fiscale et environnementale, notamment, livre nos économies à un libéralisme échevelé où la quête du profit maximal et la concurrence sauvage règnent en maître.

Dans l'œil du cyclone qui ravage l'emploi, appauvrit l'Etat et fracture le corps social se trouvent l'ensemble de ces activités, au confluent du champ économique et du champ social, qui ont pour objet principal ou exclusif la satisfaction de l'intérêt général, à savoir les services publics.

Pendant la trentaine d'années qui ont suivi le Traité de Rome, les services publics se sont développés dans les pays membres sans interférence des règles communautaires. Depuis 1985, le paysage a peu à peu changé et, sous la pression de la Commission européenne, les services publics sont soumis à une

* Député européen (Parti des socialistes européens).

vague sans précédent de libéralisation et, souvent de privatisation. Cette évolution s'explique par trois facteurs :

1.— l'idéologie libérale a pris un ascendant réel dans les années 80, inspirant un courant de pensées et d'actions politiques qui se sont infiltrées dans l'esprit même de la construction européenne;

2.— l'Acte unique a rendu possible un tel engagement par la mise en place d'un Marché intérieur soumis aux règles du Traité de Rome, dont celle de la concurrence, sans que soient prévus, au même niveau communautaire, les contrepoids protégeant l'intérêt général;

3.— la Commission a avancé sans désemparer dans la construction et l'approfondissement de ce marché intérieur alors même que les politiques d'encadrement prévues dans le *Livre Blanc* Delors-Cockefield de 1985 marquaient le pas. Elle n'a pas peu contribué à installer la dérégulation généralisée qui prévaut actuellement et qui, clairement, est la conséquence d'un choix politique délibéré.

les obstacles

Aujourd'hui, les services publics sont confrontés à trois obstacles majeurs qui, dans le Traité, empêchent leur développement et les met en danger.

1.— Les règles générales de concurrence : la notion de service public existe bel et bien dans le Traité, mais le concept est totalement noyé dans un ensemble de règles de concurrence (Art. 3 A, Art. 85 et suivants, par exemple).

2.— La définition du service public comme une exception aux règles de concurrence en droit dérivé (dans les transports, les télécommunications ou la poste), les services publics sont cités, mais toujours comme une exception aux règles générales de concurrence. Cette tendance restrictive prend tout son sens avec l'article 90.2 du Traité[1].

1. *«Les entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un mopose fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté».*

3.— Les pouvoirs conférés à la Commission : le Traité, via l'Art. 90.3, confère un pouvoir important à la Commission vis-à-vis des services publics. Par le passé, celle-ci n'a jamais hésité à l'utiliser pour libéraliser les services publics (télécommunications, poste, transports...)

Deux autres problèmes se posent actuellement :

1.— Le libéralisme n'est pas le seul facteur du détricotage des services publics. Dans de nombreux pays, la pression fiscale et les exigences croissantes des consommateurs poussent à la modernisation voire à la privatisation des services publics. Le souci prioritaire devient la satisfaction des besoins des consommateurs.

2.— Obligés de réduire substantiellement leurs dépenses, les pouvoirs publics investissent de moins en moins dans les services publics dans lesquels ils sont actionnaires, mettant ainsi en péril leur survie financière.

une réponse ambiguë

Face à cette offensive libérale contre un des piliers du modèle social européen, nous aurions dû assister à une mobilisation forte de la gauche socialiste et social-démocrate. Il n'en a rien été jusqu'à présent, et la réponse apportée ne manque pas d'ambiguïté.

Certains d'entre nous défendent avant tout le caractère public des services d'intérêt général. Pour eux, la légitimité de l'intervention des pouvoirs publics dans les secteurs concernés et la protection des statuts des travailleurs justifient le maintien des monopoles de droit ou de fait. D'autres au contraire estiment que les services publics ont souvent une faible efficacité économique et sociale, que les pouvoirs publics sont de médiocres gestionnaires et que la satisfaction des utilisateurs n'est pas toujours au centre de leurs préoccupations. Ils prônent une autonomie plus ouverte où l'utilisateur trouvera son intérêt dans l'exercice d'une vraie liberté de choix. Comme si la concurrence avait pour principal objectif l'intérêt général...

Ces deux conceptions coexistent depuis longtemps au sein des partis socialistes et sociaux-démocrates européens et opposent,

grosso modo, le Nord au Sud de l'Europe. Il faut voir dans ce partage moins l'effet de divergences idéologiques que d'approches culturelles fondamentalement différentes qui transcendent les clivages politiques entre la gauche et la droite.

C'est pourquoi l'extension d'un marché intérieur libéralisé aux secteurs d'utilité publique est durement ressentie dans certains pays, au point de compromettre, si l'on n'y prend garde, l'union économique et monétaire. C'est pourquoi la recherche d'une position unique, même entre socialistes, paraît vaine et qu'il faut davantage privilégier la mise en évidence d'un socle de principes communs autour de la notion d'intérêt général. En jetant une passerelle forte entre nous, nous pouvons ainsi créer les conditions juridiques et politiques qui permettront aux pouvoirs publics, s'il échet, aux entreprises et aux services d'exercer leur mission d'intérêt général au bénéfice des utilisateurs, des travailleurs et de la collectivité.

légitimité économique et sociale des services publics

Au sein de l'espace de concurrence que constitue le Marché intérieur, les services publics présentent un intérêt économique et social bien actuel.

1.— Renforcement de la cohésion économique : l'Acte unique (1987) énonce au titre des fondements de la Communauté, le renforcement de sa cohésion économique et sociale. Ce principe prend la forme d'aides accordées, via les Fonds structurels, aux régions en retard de développement. La dotation de ces fonds de solidarité inter-régionale s'est accrue sensiblement au fil des ans, touchant à l'aménagement du territoire, à la réduction des inégalités régionales, à la péréquation tarifaire... Autant d'objectifs qui appartiennent à la définition même des services publics. Les affaiblir un peu plus créerait de nouvelles lacunes, de nouveaux besoins qui viendraient grever un peu plus le budget de l'Union.

2.— Développement des infrastructures et des réseaux : le développement des infrastructures et des réseaux ne peut se penser que sur le long terme, en raison de l'investissement de départ excessivement coûteux, Il paraît

dès lors difficile d'écarter les investisseurs publics voire les Etats eux-mêmes.

3. — Protection de l'environnement : l'objectif du développement durable est depuis le Sommet de Rio (juin 1992) une priorité européenne. Il oblige à penser sur le très long terme. Ces nouvelles exigences écologiques ne peuvent être rencontrées sans l'intervention des pouvoirs publics. Par sa fonction même, la concurrence ne vise en effet que la rentabilité rapide, le court terme.

4. — L'emploi, les services publics constituent un pôle majeur de progrès technique. De nombreux services développent en effet une technologie de pointe, équipements énergétiques, nucléaire, automobile, rail, aéronautique, espace, télécommunications... Autant de secteurs créateurs d'emplois, non seulement dans les zones à forte densité de population, mais aussi dans les zones plus reculées. Contrairement aux entreprises concurrentielles qui tendent à concentrer, à centraliser leurs activités par souci de rentabilité, les services publics se doivent d'être présents sur l'ensemble du territoire qu'ils ont à gérer, même les zones éloignées et non rentables. De plus, les services publics doivent fournir un service de qualité, qu'il soit ou non rentable. Cette obligation permet de maintenir un niveau d'emploi appréciable.

5. — Protection des consommateurs : le Traité de Maastricht établit un chapitre consacré à la protection des consommateurs : protéger leur santé, leur sécurité, leurs intérêts économiques, les informer... Ce chapitre du Traité ressemble à s'y méprendre à un catalogue de principes définissant les services publics. Ceux-ci offrent en plus la péréquation tarifaire et l'égalité de traitement des consommateurs.

6. — Cohésion sociale à côté de ces avantages économiques, les services publics présentent un intérêt social indéniable dans le contexte concurrentiel actuel, en raison de leurs caractéristiques : **accessibilité** à toutes les couches sociales et sur tout le territoire, **égalité**, prise en charge de **besoins spécifiques** pour certaines catégories sociales (les handicapés, par ex.), fourniture d'un **service minimum vital, proximité, adaptabilité** aux nouveaux défis. Autant de missions qui occupent une place primordiale dans l'économie et qui contribuent à donner à l'Europe d'aujourd'hui son image de puissance économique et

technologique respectueuse de l'environnement et soucieuse de protéger au mieux ses citoyens.

un socle commun

Sans privilégier l'un ou l'autre modèle d'entreprise (privée, publique ou mixte), il convient d'établir un socle commun de missions d'intérêt général qui s'imposeraient à tous les agents économiques, sans discrimination, et de définir les secteurs de l'économie concurrentielle où ces missions s'appliqueraient. Mais avant de pousser cette réflexion plus avant, il convient de s'entendre sur des définitions qui couvrent un même concept, mais qui en fait recouvrent des niveaux d'exigences différents.

1.— Service d'intérêt économique général : la notion apparaît dans le Traité, avec l'art. 90.2 (voir note 1). Elle est la plus proche de la notion de service public, mais sans pour autant être définie. De plus, le concept se limite au seul secteur économique et apparaît comme une exception aux règles de concurrence.

2.— Service public : sur le plan juridique, cette notion suppose une soumission à un régime exorbitant du droit commun, une activité d'intérêt général et la personnalité publique (par la gestion ou le contrôle). Elle est l'expression d'un mode d'intervention publique qui implique une propriété totale ou partielle de l'entreprise par les pouvoirs publics et, souvent, la protection d'un monopole au bénéfice des entreprises et des services qui exercent la mission d'intérêt général.

3.— Service universel : Service de base offert à tous, dans l'ensemble de la Communauté, à des conditions tarifaires abordables et avec un niveau de qualité standard. Cette notion correspond davantage à un **noyau dur minimal** de services au public.

Ces trois définitions montrent que les notions en cause appartiennent à un ensemble conceptuel plus large, celui de **l'intérêt général** qui génère des missions dont l'exercice relève, directement ou indirectement, des pouvoirs publics.

Si l'on veut mettre d'accord l'ensemble des partis socialistes et sociaux-démocrates, ce ne peut être qu'autour de ce concept qui exclut la notion de service universel, liée à une régulation par la seule concurrence et à une interprétation par trop minimaliste du service au public.

L'ampleur des missions exercées au nom de l'intérêt général peut varier selon les secteurs (marchand ou non marchand) ou en fonction de la ligne de démarcation tracée entre les activités régulées par la concurrence et celles contrôlées par les pouvoirs publics. Toutefois, pour être considérées comme relevant de l'intérêt général, ces missions doivent obéir à des règles communes qui constituent un minimum en deçà duquel l'intérêt général n'est plus rencontré.

Ces principes fondamentaux sont, pour l'essentiel, les suivants, citoyenneté, continuité, égalité d'accès (ou équité), adaptation, universalité, participation, relativité, subsidiarité, différenciation du régulateur et des opérateurs, transparence, pluralisme, unicité du régulateur à un niveau territorial donné, pluralisme de statut des opérateurs et neutralité de l'Union européenne, concurrence et coopération entre opérateurs, évaluation.

De tels principes devraient permettre de fonder une conception européenne des services d'intérêt général qui ne relève pas simplement du seul domaine juridique, économique ou technique, mais du type de société que nous voulons édifier. Quant aux instruments d'exécution des missions d'intérêt général, ils peuvent être déclinés, selon les choix politiques, les conceptions idéologiques ou les traditions culturelles, la cohésion générale étant assurée par le respect des principes énoncés. Qu'il s'agisse de modèle de l'entreprise privée régulée par les pouvoirs publics, de l'entreprise publique mixte ou pure, toutes les formes économiques ou juridiques qui recouvrent des activités d'intérêt général n'auraient aucune difficulté à appliquer ce socle commun de règles.

une stratégie commune

Dès le moment où l'on est d'accord sur ce socle commun, la stratégie peut se développer. Elle passe par une modification du Traité.

1.— Introduction d'un protocole additionnel définissant une charte des services d'intérêt général. Cette Charte devrait préciser les secteurs à soumettre aux missions d'intérêt général : santé, éducation, formation, enseignement, télécommunications, transports, fourniture d'énergie, fourniture d'eau, postes, communications, information, culture... Elle devrait également définir les principes fondateurs énoncés plus haut. Cette Charte est nécessaire, mais doit trouver un écho dans le Traité lui-même, sous peine de devenir une simple déclaration d'intention, comme ce fut le cas pour la Charte sociale...

2.— Révision de certains articles du Traité. Cette révision est nécessaire en vue de permettre une interprétation juridique plus favorable pour les services d'intérêt général et d'empêcher ainsi le démantèlement de certains secteurs de service public par l'utilisation des règles fondant la politique de la concurrence et des aides d'Etat. Cette orientation est celle du Parlement européen, et en particulier du groupe socialiste.

Plusieurs catégories d'articles peuvent être concernés :

a. Articles génériques (c'est-à-dire les dispositions communes, préambules et principes), tels que l'Art. B. (objectifs de l'Union européenne) ou l'Art. 3 (nouvel alinéa).

b. Articles relatifs aux politiques communes : une référence explicite aux services d'intérêt général pourrait être introduite dans chaque article du Traité correspondant aux nouvelles politiques communes (Art. 129 A sur la protection des consommateurs, Art. 129B et 129C sur les réseaux transeuropéens, Art. 130 sur l'industrie, Art. 130A sur la cohésion économique et sociale, Art. 130R sur la protection de l'environnement, Art. 130S sur la structure générale de l'approvisionnement énergétique un Etat membre...).

c. Articles relatifs à la citoyenneté, à savoir les nouveaux articles 8A, 8B et 8E. Il serait utile de lier le concept du droit des citoyens à la satisfaction des besoins fondamentaux qui peuvent être seulement rencontrés par l'exercice de missions d'intérêt général.

d. Articles économiques. Le réalisme indique qu'il sera impossible d'amender les articles relatifs à la politique de concurrence et d'aides d'Etat (Art. 37, 59, 77, 85, 92,

100A). Il est dès lors nécessaire de concentrer nos efforts sur la révision de l'article 90 et en particulier son paragraphe 2 qui énonce que : *«Les entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique gérnéral ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles nue fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté».*

Cet article présente deux faiblesses pour ceux qui veulent promouvoir l'intérêt général : d'une part, l'accomplissement des missions d'intérêt économique général apparaît comme une exception à l'application des règles de la concurrence; d'autre part, les missions d'intérêt général sont limitées au seul champ économique et ne sont pas autrement définies.

Compte tenu des difficultés politiques que suscitera ce débat, nous sommes enclins à adopter une démarche pragmatique qui consiste, d'abord à remplacer le mot «échec» par le mot «obstacle» (interprétation moins restrictive), ensuite de substituer le concept de «service d'intérêt général» à celui d'intérêt économique général», afin d'élargir le champ d'application des dispositions dérogatoires.

deux problèmes

1. — Les modifications du Traité et l'introduction d'une Charte européenne des services d'intérêt général sous la forme d'un Protocole additionnel au Traité doivent obligatoirement être complétées par de nouvelles législations «cadres» au niveau national et/ou régional transposant dans le droit des Etats membres les principes énoncés dans la Charte. Chaque Etat doit définir le modèle le mieux adapté à sa tradition en la matière et à ses objectifs. Il est impératif d'actualiser les cadres juridiques et législatifs européen, national et/ou régional aux principes généraux énoncés dans le respect des travailleurs des secteurs concernés et des intérêts des usagers.

2.— Dans le contexte économique actuel, les mécanismes de financement des missions d'intérêt général ne peuvent pas reposer exclusivement sur les épaules des pouvoirs publics dont l'impécuniosité va sans doute se poursuivre au-delà de l'échéance de la monnaie unique. Il faut au contraire privilégier de plus en plus la solidarité financière des entreprises privées qui bénéficient actuellement de la libéralisation des secteurs d'utilité publique sans contrepartie.

EXEMPLE DE TROTTOIR-PROMENADE

Extrait du *Manuel des espaces publics bruxellois.*

Jacques Aron

L'ANNÉE DU SOUVENIR

La famille, la judéité, le communisme, l'architecture, la peinture, la mort, et quelques autres sujets de moindre importance

Didier Devillez Éditeur

Jacques ARON (1933)

Architecte, essayiste et critique d'art (AICA). Professeur à l'Institut supérieur d'Architecture de la Communauté française de Belgique — La Cambre, à Bruxelles. Auteur, entre autres, d'*Architecture et société*, CIAUD, Bruxelles, 1975 ; *La Cambre et l'architecture, un regard sur le Bauhaus belge*, P. Mardaga, Liège, 1982 ; *Bauhaus 1919-1933*, CFC Éditions, Bruxelles, 1988 (collectif) ; *Bauhaus, Meister- und Schülerarbeiten*, Benteli, Bern, 1988 (collectif) ; *Anthologie du Bauhaus*, Didier Devillez Éditeur, Bruxelles, 1995.

Un ouvrage de 176 pages au format de 22X16 cm sur papier Edition Plume 100G et couverture deux couleurs pelliculée mat à longs rabats;

au prix unitaire de souscription de 500FB (ultérieurement en librairie au prix de 700FB). L'offre de souscription se clôturera le 15 mai 1997.

Les ouvrages commandés, au compte 210-0169374-64, vous parviendront par voire postale.

Didier Devilliez Editeur, 14 rue Godefroid Devresse, 1030 Bruxelles, Belgique.
Tél-fax : 32-2-215.82.05

livres

Les banques en Belgique

Serge KALISZ

Editions Vie Ouvrière 1996 - 248 pages

«Ouvrage à la fois didactique et critique envers un monde par trop méconnu»: c'est ainsi que les EVO présentent le livre de Serge Kalisz. Le monde des banques n'est effectivement connu par le grand public que via les tribulations d'un compte personnel, la publicité prodiguée par les banques elles-mêmes, et par les échos que fournit la presse sur des fusions, des records de bénéfices ou des scandales. Une analyse de la publicité permet d'entrée de jeu à l'auteur de démystifier des slogans extrêmement répandus, tels que «Ma banque à moi», «Nous sommes à votre service». En journaliste d'investigation, il cerne quelques tabous qui protègent l'image bancaire, bienveillante et vertueuse.

Ce n'est pas un précis d'économie financière mais une enquête sur la structure du secteur bancaire dans notre pays, sur le fonctionnement et les dysfonctionnements de ce secteur, sur son évolution la plus récente, ses rapports au pouvoir politique,ses rapports à l'Union européenne. En plus des études et dossiers qu'il a, bien entendu, dépouillés, S.K. a eu d'éclairants entretiens avec nombre de spécialistes ou d'acteurs de terrain : cela va des professeurs Ginette Kurgan et Robert

Cobbaut, aux chercheurs du CRISP et à des syndicalistes en passant par des porte-parole de la BBL, de la Kredietbank, de la Générale de Banque, de la CGER ou du Crédit communal. Une documentation solide, donc, livrée avec un commentaire critique.

Sur le fait que l'objectif primordial des banques est la rentabilité, il n'existe aucune hésitation dans le chef des personnes consultées et il ne peut subsister aucun doute. Loin des affiches affectueusement attrayantes, le propos est clair. La rentabilité est même affichée comme un élément de stabilité sociale. Pierre Gilard, directeur des études financières de la Générale de banque, déclare : *«L'absence de rentabilité du secteur financier constituerait une menace sociale pour la société»*. Confirmation par un haut fonctionnaire des Finances : *«Le Trésor a besoin des banques. Nous n'avons aucune intérêt à les mettre en difficulté»*.

La place croissante qu'occupe le secteur bancaire lui permet entre autres avantages de «ne prêter qu'aux riches». Guy Reiners, porte-parole de la CGER, précise : *«Qu'il s'agisse de sociétés ou de particuliers, la banque ne prêtera jamais d'argent à des canards boiteux»*. Il ajoute : *«D'ailleurs, est-ce le rôle d'une banque de s'occuper des plus démunis ?»*. Evidemment non, c'est le rôle des pouvoirs publics ou de la charité privée. Même le secteur non-marchand est soumis aux impératifs de rentabilité des banques, impératifs légitimés par le pouvoir et sacralisés par l'idéologie de la compétition.

Autrement dit, les banques, et plus largement la sphère financière, constituent une clé essentielle, un «pilier incontournable» du système économique, social et politique, système dont Serge Kalisz semble espérer qu'il ne sera pas éternel.

R.L.

Makarenko

Louise GOTOVITCH

Collection «Pédagogues et pédagogie»
aux Presses Universitaires de France,
1996, 126 pages, 46F.

Pendant trente ans, Louise Gotovitch a formé des instituteurs. En présentant l'expérience du pédagogue soviétique Anton Makarenko, elle sait d'autant mieux de quoi elle parle, qu'elle a consacré son mémoire de licence en pédagogie à ce même Anton Makarenko.

S'agit-il de piété filiale, de sanctification d'un héros de jeunesse ? Nullement. Il s'agit, nous déclare l'auteur, de vérifier sur textes - et ces textes sont des récits d'expériences pédagogique vécues - que Makarenko, mort en 1939, peut encore

être une source d'inspiration pour les éducateurs d'aujourd'hui.

Sans sous-estimer l'importance des recherches scientifiques les plus récentes, L.G. considère que la formation universitaire prodiguée aux futurs enseignants est souvent privée de lien structurel avec le terrain. Or, l'action pédagogique de Makarenko sur le terrain a été, dit-elle, remarquablement efficace. Certes, ce terrain est exceptionnel et très précisément situé dans le temps et l'espace : les années qui suivirent la révolution de 1917 en Russie soviétique, où on a dénombré jusqu'à sept millions de jeunes vagabonds. Mais, puisque avec Makarenko L.G. souligne que chaque être est unique et exceptionnel, comme chaque situation est unique et exceptionnelle, la tentation n'existe pas de prendre pour modèle les communautés d'enfants construites alors et là. L'expérience est unique, mais au travers des écrits de Makarenko, elle mérite lecture ou relecture - et réflexion.

De fait, les écueils que Makarenko a rencontrés et les défis qu'il a relevés sont extraordinaires : dans une société en pleine recomposition et aux prises avec la violence, édifier avec des enfants abandonnés et délinquants des communautés solides et solidaires est un exploit digne de figurer parmi les références pédagogiques. Tant mieux si L.G. a pu y contribuer, notamment au travers de cet ouvrage qui fait la part belle aux textes de son «héros».

Cela dit, je regrette qu'elle n'ait pas approfondi sa réflexion

sur le projet bolchevik d'«homme nouveau», qui était aussi celui de Makarenko. Les garçons et filles éduqués dans les «colonies» de M. ont assurément été transformés pendant leur séjour (ou sont partis). Pour produire des «hommes nouveaux», la multiplication des Makarenko était-elle une condition nécessaire et suffisante ? Par ailleurs, on est frappé par le fait que les expériences inspirées par Makarenko - il y en a eu en France et en Belgique - ont été brèves, et liées à la personnalité d'un ou deux pédagogues. Il y a là comme un signe de fragilité qu'il eût été intéressant, me semble-t-il, d'analyser.

R.L.

revue

Entre poésie et propagande Charles Plisnier et les chœurs parlés en Belgique

Rue de Usines, n°34-35, printemps 1997, 205 pages, tél : 02/538.15.12

L'exposition passe, le catalogue demeure. Si vous n'avez pu voir à Mons les traces très concrètes laissées par l'aventure des chœurs parlés en Belgique, on vous recommande de plonger dans le numéro spécial de la revue *Rue des Usines*, intitulé *«Entre poésie et propagande, Charles Plisnier et les chœurs parlés en Belgique»*.

Chœurs parlés - une pratique militante et artistique de l'entre deux guerres - ces mots n'évoquent rien pour la plupart des socialistes, communistes ou jocistes d'aujourd'hui, qui ne se qualifient d'ailleurs plus de militants ouvriers. Si le phénomène a des racines dans la tragédie grecque, s'il a même des affinités avec la liturgie catholique ou avec des *Festspiele* allemands, il est parti d'un ailleurs très différent : de l'Union soviétique des années 20/30, de l'innovation appelée *Agit*(ation)-*prop*(agande) et du *Proletkult*, une tentative de systématiser via le théâtre, les chœurs, les arts graphiques, etc., des formes de culture prolétarienne au service de la révolution socialiste. *«Le collectif prolétarien est,* observe Philippe Ivernel, *l'alpha et l'omega de pareil théâtre.»*

C'était le temps des fortes ferveurs, dans lesquelles a baigné Charles Plisnier, parmi d'autres. Plisnier, membre du PCB, puis militant trotskiste, qui n'a cessé de témoigner de son attachement à la figure du Christ et qui fut Prix Goncourt en 1937- est emblématique de ces multiples ferveurs. Mais on ne saurait réduire le phénomène des chœurs parlés à sa personne ou à son œuvre.

De très grands noms y sont associés. Sans remonter à Eschyle ou Sophocle, mais sans oublier que Mozart est l'auteur d'un *Zaïde,* «opéra sans chanteurs», il faut faire toute leur place à Paul Claudel, Darius Milhaud, Schönberg et Berg, Aragon, Verhaeren, Piscator, Ayguesparse, Arthur Haulot, André Souris, Paul Collaer, Henri de Man (auteur lui-même d'un chœur parlé en allemand, et dont le Plan en 1934 fut une puissante source d'inspiration), Fernand Piette, Gaston Vernaillen, Paul Meyer, Richard Kalisz, Madeleine Renaud-Thévenet... et quantité d'anonymes.

L'inventaire est foisonnant. L'aventure s'est poursuivie après 1945, chez les communistes belges (au moins jusque 1952), dans l'Action catholique (jusque 1968), et en 1982 au Théâtre Jacques Gueux, avec *Entre deux guerres.* Mais, comme le montrent ses metteurs en scène, Kalisz et Bassano, cette dernière œuvre a *«retourné comme un gant»* la portée idéologique du chœur parlé des années de communion ouvrière, une communion devenue mythique. La question reste posée de savoir si le chœur parlé pourrait servir, demain, après-demain, à métaphoriser d'autres solidarités.

Il y a beaucoup à lire dans ce numéro de *Rue des usines,* et des textes de grande qualité. Citons l'étude de Robert Wangermée sur «Musique et quasi-musique dans les chœurs parlés», celle de Philippe Ivernel intitulée «Circulation et métamorphoses des chœurs parlés», les recherches de Virginie Devillez, Paul Aron et Marc Quaghebeur à propos de littérature et de théâtre, un article de J.F. Fuegg et J.P. Theyskens sur art et propagande autour du Plan De Man. José Gotovitch signe une contribution consacrée au chœur parlé du PCB qui créa le Théâtre prolétarien en 1926; Christine Thomé à celui de la JOC, Y.Dewandelaer au chœur parlé wallon.

R.L.

L'exposition, ouverte jusqu'au 23 mars à l'Hôtel de ville de Mons, était réalisée par le Centre des lettres belges de l'ULB et patronnée par la Ville de Mons.

Les *Cahiers Marxistes*
sont déposés
dans les librairies suivantes :

- AGORA Liège
  Rue des Carmes, 7 - 4000 Liège
- AGORA Louvain-la-Neuve
  Agora, 11 - 1348 Louvain-la-Neuve
- ALINEA
  Rue Beaumont, 21 - 1536 Luxembourg
- A LIVRE OUVERT
  Rue St Lambert, 116 - 1200 Bruxelles
- BIBLIO-REGENCE
  Rue de la Régence, 53 - 4000 Liège
- BRUXELLES LUMIERE 110
  Bd. Adolphe Max, 110 - 1000 Bruxelles
- F.N.A.C.
  City II, rue Neuve - 1000 Bruxelles
- L'AVENIR
  Rue St Léonard, 102 - 4000 Liège
- LA DERIVE
  Grand'Place, 10 - 4500 Huy
- LE LIVRE INTERNATIONAL
  Bd. Lemonnier, 171 - 1000 Bruxelles
- L'ILE AUX CHATS
  Rue Faider, 121 - 1050 Bruxelles
- LIBRAIRIE NOUVELLE - HERMAN
  Passage de la Bourse, 4/6 - 6000 Charleroi
- LIBRAIRIE ANDRE LETO
  Rue d'Havré, 35 - 7000 Mons
- LIBRIS - TOISON D'OR Espace Louise
  Av. de la Toison d'Or, 40/42 - 1060 Bruxelles
- PRESSES UNIVERSITAIRES DE BRUXELLES
  Av. Paul Héger, 42 - 1050 Bruxelles
- TROPISMES
  Galerie des Princes, 11 - 1000 Bruxelles

REVUE BIMESTRIELLE ISSN : 0591-0633

Editeur responsable :
Pierre Gillis
6, rue N-D Débonnaire
7000 - Mons

Membre de l'Association des Revues scientifiques et culturelles

Dépôt : Bruxelles X

300 F.